



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE MESTRADO**

DINÂMICA DECISÓRIA EM POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

**O papel do Presidente da República e de seus Ministérios na solução de crises
comerciais no Mercosul (2001-2006)**

Maria Eduarda Paiva Meira de Oliveira

Recife

2014

Maria Eduarda Paiva Meira de Oliveira

DINÂMICA DECISÓRIA EM POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

**O papel do Presidente da República e de seus Ministérios na
solução de crises comerciais no Mercosul (2001-2006)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, na área de concentração de Relações Internacionais, como requisito parcial à obtenção do grau de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros

Recife

2014

Catálogo na fonte
Bibliotecária Divonete Tenório Ferraz Gominho, CRB4-985

O48d Oliveira, Eduarda Paiva Meira de.

Dinâmica decisória em política externa brasileira: o papel do presidente da república e de seus ministérios na solução de crises comerciais no Mercosul (2001-2006) / Maria Eduarda Paiva Meira de Oliveira. – Recife: O autor, 2014.

125 f. il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Pós-Graduação em Ciência Política, 2014

Inclui referência.

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP

Título:

Dinâmica decisória em política externa brasileira: o papel do presidente da república e de seus ministérios na solução de crises comerciais no Mercosul (2001-2006) /
Dissertação de Mestrado

Autora:

Maria Eduarda Paiva Meira de Oliveira

*Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 17 de
fevereiro de 2014.*

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros – UFPE (Orientador)

Prof. Dra. Clarissa Franzoi Dri – UFSC (Examinadora Externa)

Prof. Dr. Marcos Costa Lima) – UFPE (Examinador)

A Carla Paiva e Marcelo Lima, que- mesmo longe- estão.

AGRADECIMENTOS

Se esta dissertação não foi escrita a várias mãos no sentido físico, ela é um trabalho coletivo no sentido emocional. Não tenho dúvidas de que seria impossível terminar esse trabalho a contento sem a compreensão, o apoio incondicional e o amor daqueles que me são mais caros.

Em primeiro lugar, sempre, gostaria de agradecer a minha mãe, Carla Souza de Paiva, que é meu maior estímulo acadêmico. Ela nunca duvidou do meu potencial, mesmo quando eu estava repleta de dúvidas. Agradeço também às extensões do meu amor, Drance e Conrado, que sempre me deram muita força, mesmo sem saber direito o que eu fazia, e à minha cunhada, Duda, por deixar nossa família mais divertida. A minha querida segunda mãe, Maria do Socorro, que, mesmo com o mínimo de educação formal, sempre demonstrou sabedoria e sagacidade ímpares- essenciais para a minha formação. A meu pai, Drance Meira de Oliveira, agradeço por me ensinar a ter esperança, principalmente nos momentos de maior adversidade. Seria uma ingratidão, nesse momento, não me lembrar de minha avó Angelita, que não está mais por aqui, mas está sempre em mim. Nessa minha nova vida em Brasília, é um prazer contar com o apoio das minhas amigas da república recifense, Ná e Lala, do amigo de cursinho, Lucas, que me apontou grandes falhas da dissertação, e dos meus chefes queridos, Marcos Maia e Daniela Arsky, que me proporcionam um ambiente de trabalho muito agradável.

O percurso até a conclusão do mestrado foi longo, e, nas instituições por que passei, conheci muitas pessoas que me estimularam a avançar. Agradeço a minhas amigas de colégio, que me ensinaram a ser mais aberta à diversidade de pensamento, e às minhas amigas de faculdade, com quem compartilhei tantas angústias em comum. Em especial, agradeço a Manuela Abath, pela amizade e o carinho de todas as horas. O resultado poderia ter sido o mesmo, mas o caminho teria sido muito menos interessante sem a presença dos amigos João Guilherme, João Antônio, Stephanie e Carlos nas aulas de mestrado- aguentando minhas muitas vezes justificadas reclamações. Esse carinho se estende aos amigos de longa data do PPG-CP: Rodrigo, Ná e Cinthia. Agradeço também aos professores Marcus André Melo e Flávio Rezende- que me fizeram olha de maneira menos ingênua para as instituições brasileiras e para a metodologia na Ciência Política- e aos professores Clarissa Dri e Marcos Costa Lima- pelas estimulantes avaliações do meu projeto na banca de qualificação. Além disso, agradeço ao Prof. Marcelo de Almeida Medeiros, por orientar-me no mestrado e na iniciação científica. O meu desenvolvimento acadêmico foi facilitado por um apoio administrativo que nunca me faltou: obrigada, Daniel e Quézia.

Tive o privilégio de realizar a pesquisa documental da minha dissertação no Arquivo Histórico do Itamaraty (CDO). A equipe dessa instituição- sobretudo Felipe, Rodrigo e Clóvis- ajudou-me bastante e merece todo meu apreço. Meu segundo privilégio foi poder ter sido uma mestrandia latino-americana em tempo integral. Devo

isso ao Conselho Nacional Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que me possibilitou essa experiência tão libertadora.

Por fim, agradeço a Marcelo Lima- meu par de todas as músicas, meu máximo denominador comum.

**Cada vez mais, a função de um Chefe de Estado, na atualidade, é a de aproximar
as dimensões externa e interna.**

Fernando Henrique Cardoso, em artigo publicado no Jornal do Brasil de 18 de janeiro de 1996.

Resumo

Após o período de ditadura militar, o Estado democrático brasileiro favoreceu a convergência política com a Argentina na busca de superar animosidades históricas mútuas. Na fase de negociação dos tratados de cooperação que culminaram na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), dois atores emergem como figuras principais. O primeiro deles é o corpo burocrático especializado, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) ou Itamaraty, agente tradicionalmente principal na concepção da inserção internacional do país. O segundo ator importante a intervir é o Presidente da República, assumindo um papel cada vez maior na solução de problemas, e, em certas situações, participando de negociações.

A literatura sobre processo decisório, em geral, enfatiza um Itamaraty que perde seu monopólio na tomada de decisão, em favor de um Presidente da República forte e de ministérios especializados em determinados temas da agenda externa. No entanto, essas novas interpretações foram raramente testadas frente a um caso concreto. Além disso, visto que o Presidente da República responde pela política interna nacional, ele somente interfere em demandas específicas- o que certamente afeta a abrangência de sua diplomacia presidencial.

O presente trabalho busca esclarecer, no âmbito da crise e reconstrução do Mercosul, entre 2001 e 2006, se é possível encontrar embasamento empírico para as assertivas estabelecidas pela literatura. Para tanto, discute-se, a partir da metodologia de estudo de caso, o papel do Presidente da República, do MRE e de outros ministérios relacionados ao tema (1) na crise dos bens de informática; (2) na manutenção de uma Tarifa Externa Comum do Mercosul e (3) na criação do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC). O estudo conclui que o Presidente da República concentra a tomada de decisão quando há um conflito interministerial em questões estratégicas.

Palavras-chave: Presidente da República; análise de política externa; MRE; diplomacia presidencial

Abstract

After a period of dictatorship, the Brazilian democratic State favored a political convergence with Argentina, in search of overcoming their mutual historical animosities. Two actors emerged as major players during the negotiation of the cooperation treaties that culminated in the creation of the Southern Common Market (Mercosur). The first of the two actors is the specialized bureaucratic body, the Ministry of International Relations (MRE) or Itamaraty, traditionally the major agent for the conception of Brazil's international insertion. The second important actor to intervene is the President, assuming an increasing responsibility in solving conflicts, and, in certain contexts, even participating in the negotiations.

The specialized literature about decision-making process generally emphasizes a Itamaraty that loses its decision-making monopoly, in favor of a strong President and ministries specialized in certain themes of the foreign policy agenda. Nonetheless, this new interpretations have seldom been tested with case studies. Moreover, considering that the President is also responsible for the internal issues of the country, he/she only interferes in specific demands- which certainly affect the broadness of his/her presidential diplomacy.

This work aims to clarify if it is possible to find empirical foundation to the assertions pointed by the specialized literature. Thus, it discusses, based on a case-study approach, the role of the President, the Ministry of External Relations and other ministries related to the theme in (1) solving the crisis of computer goods; (2) providing the continuance of the common external tariff and (3) creating the Mechanism of Competitive Adaptation (MAC). The study concludes that the President is the decision-maker where there is a conflict among ministries about strategic issues.

Key-words: President; foreign-policy analysis; Ministry of External Relations; presidential diplomacy

Lista de Ilustrações

Figura 01: Hierarquia burocrática interna em relação ao Mercosul – Governo FHC	69
Figura 02: Hierarquia burocrática interna em relação ao Mercosul – Governo Lula.....	69
Figura 03: Organograma do Decreto 3.414 de 2000	77
Figura 04: Organograma do Decreto nº 3959, de 2001	79
Figura 05: Organograma do Decreto nº 4.759 de 2003	80
Figura 06: MRE como unidade decisória predominante	82
Figura 07: Coalização ministerial como unidade decisória predominante.....	83
Figura 08: Presidente como unidade decisória predominante	84
Figura 09: Fases para a solução de controvérsias no Mercosul.....	93
Figura 10: Solução de Controvérsias “novas medidas tarifárias do governo argentino”	115
Figura 11: Solução da controvérsia “Resolução 258/01”	116
Figura 12: Solução da controvérsia “TEC e salvaguardas argentinas”	117
Figura 13: Solução da controvérsia “licenças não-automáticas”.....	118
Figura 14: Aprovação do Mecanismo de Adaptação Competitiva.....	119

Lista de Tabelas e Quadros

Quadro 01: Níveis de análises propostos.....	25
Quadro 02: Gradações da Diplomacia Presidencial	56
Quadro 03: Ministros que negociaram a agenda comercial brasileira junto ao Mercosul	66
Quadro 04: Legenda	86
Quadro 05: Laudos produzidos pelos Tribunais <i>Ad Hoc</i> (1999-2005).....	90
Quadro 06: Laudos produzidos pelo Tribunal Permanente de Revisão (2004-2006)	92

Lista de Abreviaturas e Siglas

ALADI – Associação Latino-americana de Integração
CAMEX - Câmara de Comércio Exterior
CCM - Comissão de Comércio do Mercosul
CMC - Conselho Mercado Comum
GMC - Grupo Mercado Comum
MAC - Mecanismo de Adaptação Competitiva - Argentina-Brasil
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MFAZ – Ministério da Fazenda
MRE – Ministério das Relações Exteriores
PSDB - Partido da Social-democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores - Brasil
PO – Protocolo de Olivos
TA - Tratado de Assunção
TPR – Tribunal Penal de Revisão
UE - União Europeia

Sumário

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 01 - PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA: UMA REVISÃO DE LITERATURA.....	19
1.1. Questões Ontológicas: o debate agente-estrutura e suas contribuições para a Análise de Política Externa.....	19
1.2. O debate dos níveis de análise nas Relações Internacionais.....	23
1.3 Perspectivas estruturais.....	26
1.3.1 Realismo.....	26
1.3.2 Abordagens do ator racional e do comportamento organizacional.....	28
1.3.3. Institucionalismo neoliberal.....	32
1.4. Perspectivas baseadas nos atores.....	35
1.4.1. Abordagens cognitivas e psicológicas.....	35
1.4.2 Abordagem da política burocrática.....	37
1.5. As contribuições de Christopher Hill ao debate teórico: por uma análise de política externa abrangente.....	38
1.6. Conclusões.....	43
CAPÍTULO 02 - A INTERAÇÃO ENTRE ATORES: ITAMARATY, PRESIDENTE DA REPÚBLICA E DEMAIS MINISTÉRIOS RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA EXTERNA	46
2.1. A formulação de política externa no Brasil pós-1988.....	46
2.1.1. O fortalecimento de uma diplomacia presidencial de acordo com a literatura especializada.....	53
2.2. O modelo presidencialista brasileiro e suas implicações para a análise de política externa.....	60
2.3. Modelo burocrático do Itamaraty: o peso da tradição, a necessidade de mudanças.....	72
2.4. Unidades decisórias possíveis.....	81
CAPÍTULO 03 - TESTANDO HIPÓTESES: ATUAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NOS MOMENTOS DE CRISE DO MERCOSUL	85
3.1. Justificando os estudos de caso: por que momentos de crise?.....	85
3.2. Os procedimentos institucionalizados de solução de controvérsias.....	87
3.3. “Aos interesses brasileiros, convirá uma Argentina dinâmica”: a repercussão da resolução 258/2001 no âmbito do Mercosul.....	94

3.4. “A TEC não pode ser transformada em peneira”: o caso das salvaguardas argentinas	103
3.5. Quantas posições do Brasil na mesa de negociação? O Mecanismo de Adaptação Competitiva e as divergências interministeriais	107
CONCLUSÃO.....	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121

INTRODUÇÃO

Após o longo período de ditadura militar, o Estado democrático brasileiro favorece a convergência política com a Argentina na busca de superar animosidades históricas mútuas. Na fase de negociação dos tratados de cooperação que culminam na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), dois atores emergem como pivôs. O primeiro deles é o corpo burocrático especializado, a saber, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) ou Itamaraty, agente tradicionalmente principal na concepção da inserção internacional do país. Segundo Vedovelli (2010, p. 10), “é praticamente um consenso que o MRE é uma instituição com forte proeminência quando se trata de formulação e execução de política externa brasileira”. O segundo ator importante a intervir é o Presidente da República, assumindo um papel cada vez maior na solução de problemas e, em certas situações, exercendo de fato seus amplos poderes sobre relações exteriores estabelecidos pela Constituição da República¹. De acordo com Power e Cason (2006, p. 18)

In this regard [regional integration], Itamaraty played a large role, since it was charged—and viewed itself—as guarding Brazil’s strategic interests. At the same time, the entire regional integration initiative only gained steam because of the leadership of presidents who also saw integration as a crucial element of Brazil’s new development strategy²

Para compreender as novas funções assumidas pelo Presidente da República, Danese (1999, p. 51) populariza na literatura o conceito de *diplomacia presidencial*, caracterizada "sempre que o Presidente agir de modo independente dessa ação protocolar de política externa". Se sua nova atuação pode ser percebida na gênese do Mercosul, ela é mais sensível num espaço temporal específico: o da solução de uma grande crise. A partir de 1999, o bloco regional enfrenta um grande número de problemas de funcionamento no seu principal setor, o comercial. Há casos de proteções aduaneiras ilegais, estabelecimento de salvaguardas e manutenção de listas de exceções

¹ Como prevê o art. 84, VII e VIII da Constituição Federal de 1988, compete privativamente ao Presidente da República “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos” e “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

² A esse respeito [integração regional], o Itamaraty teve um papel importante, já que estava encarregado e se percebia com essa função- de guardar os interesses estratégicos do Brasil. Ao mesmo tempo, a iniciativa de integração regional como um todo apenas ganhou força em razão da liderança de Presidentes que também viam a integração como um elemento crucial da nova estratégia de desenvolvimento do Brasil. Tradução livre da autora.

sem prazo para serem extintas. Segundo Paulo Roberto de Almeida (2002, p. 25), no início dos anos 2000:

o Mercosul agregava aos antigos contenciosos comerciais entre o Brasil e a Argentina um elemento de crise "psicológica", ao serem reveladas, pela primeira vez, diferenças fundamentais de opinião entre seus principais parceiros quanto aos destinos do processo integracionista.

No cenário descrito, as divergências não mais representam um problema isolado em países membros, começando a por em xeque a própria necessidade e eficiência da instituição mercosulina. A crise começa a melhorar no ano de 2002, com o investimento brasileiro na Argentina - que sofria os efeitos perversos da bancarrota do ano anterior - mas o Mercosul não é mais visto com o mesmo otimismo dos anos 1990 nem pela comunidade internacional, nem pelos Estados-membros. No Brasil, com o ingresso no poder de um Presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), aprofundar a integração regional e reconstruir o Mercosul perante a comunidade externa volta – ao menos no discurso oficial - a ser prioridade (Almeida, 2010, p. 168).

Nesse intento de retomar o processo integracionista, inclusive em searas além da comercial, o Presidente é figura importante tanto nas negociações quanto no estabelecimento de linhas mestras de conduta. No período em discussão (2001-2006), ocupam o cargo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Apesar do viés ideológico distinto desses mandatários, ambos imprimem um estilo pessoal e proativo na condução de temas relacionados à integração regional (Vizentini, 2005, p. 381).

As estratégias utilizadas para reverter problemas não se limitam a viagens presidenciais e reuniões de cúpula. A atuação do Presidente é também importante nas negociações diretas para solucionar conflitos e no diálogo com seu chanceler. Além disso, a partir da gestão de Lula, houve o fortalecimento e valorização da secretaria da presidência especializada na temática internacional, chefiada não por um diplomata de carreira, e sim por um ideólogo do Partido dos Trabalhadores (PT)³. Isso demonstra que

³ Marco Aurélio Garcia, professor licenciado do Departamento de História da Unicamp, ocupa, desde a gestão Lula até os dias atuais, o cargo de assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais.

o Presidente pode autorizar outros órgãos do governo, e não somente o Itamaraty, a acompanhar e influenciar determinados temas em política externa⁴.

Com efeito, não é somente com o Presidente da República que o Itamaraty tem de, em certos contextos, compartilhar a linha de frente da política externa brasileira. Em temas comerciais, o Ministério da Fazenda, o Ministério da Agricultura, o Banco Central e, sobretudo, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exerceram um papel importante na determinação da conduta externa do Brasil- muitas vezes se opondo às linhas de atuação do MRE.

Em que pese a importância concedida à figura presidencial como vetor de superação de crises comerciais e políticas, não se pode negligenciar a persistente atuação do MRE. De acordo com Power e Cason (2006, p. 05):

although embedded within a fragmented and penetrable state apparatus, Itamaraty has maintained an impressive degree of bureaucratic autonomy and isolation. It benefits from the formal and informal boundaries separating it from other ministries and agencies, and possesses a distinct organizational culture⁵

Nessa linha, Figueira (2010, p. 20) argumenta que, embora novos espaços de diálogo venham sendo abertos, no que se refere à estrutura do MRE, há uma manutenção do *status quo* organizacional: a estrutura decisória permanece altamente centralizada e hierarquizada na cúpula, concentrando muito poder nos estamentos superiores. Assim, se por um lado o Itamaraty é incitado a dialogar com novos atores, por outro, perdura uma hierarquia decisional que dificulta o surgimento de opiniões dissonantes. Não se pode falar, portanto, numa mudança total de cenário. Em verdade, trata-se de discutir como uma estrutura hierarquizada e tradicionalmente importante interage com atores que resolvem fazer uso de seu poder decisório.

Portanto, mais do que analisar tão somente a atuação do Presidente e dos demais ministérios responsáveis pelo tema no momento de crises comerciais no Mercosul, busca-se compreender como esses novos atores interagem com o MRE, formulador tradicional da política externa brasileira. Essa dinâmica de interações no caso específico

⁴ No Ofício-Circular 202/2004-GP-PR, coletado pela autora por meio de pesquisa nos arquivos do Itamaraty, o Presidente designa Marco Aurélio Garcia como responsável por acompanhar e monitorar a implementação dos compromissos e iniciativas do Presidente da República no âmbito das relações internacionais.

⁵ Apesar de encravado no interior de um aparato estatal fragmentado e penetrável, o Itamaraty manteve um impressionante grau de autonomia burocrática e de isolamento. Ele se beneficia dos limites formais e informais que os separam dos demais ministérios e agências, e possui uma cultura organizacional distinta.

da integração regional é foco principal do trabalho. Para tanto, analisa-se com densidade o período que vai de 2001 a 2006. O marco temporal justifica-se por ser 2001 o início das ações brasileiras⁶ para debelar a crise mercosulina, e 2006 um período de avanço a uma integração mais abrangente, com a instalação de novas instituições regionais⁷.

Os casos estão inseridos no período em tela porque se busca verificar em que contextos o Presidente do Brasil atua nas crises comerciais do Mercosul - envolvendo Brasil e Argentina, os principais sócios do bloco. A divisão do processo de integração regional em fases, realizada por Janina Onuki (2006, p. 300), auxilia a compreender o recorte temporal realizado. A primeira fase, entre 1991 e 1994, caracteriza-se por ser a formação do bloco regional. Já a segunda fase, de 1995 a 1999, é marcada “pelo aumento da interdependência e da credibilidade do bloco” (Onuki, 2006, p. 301). Ambas as fases são um êxito do ponto de vista comercial. A partir de 1999, com a maxidesvalorização do real, iniciam-se várias disputas comerciais entre Brasil e Argentina. Ao longo dos anos 1999 e 2000, o Brasil foi a principal causa dos conflitos, já que alterou, sem aviso prévio, a lógica comercial entre os membros. Já em 2001, a Argentina, com sua crise da dívida externa e com o fim da paridade peso-dólar, oferece os principais entraves ao projeto integracionistas. Visto que o foco do trabalho é a política externa brasileira na solução da crise, não se estuda o período em que o Brasil atua de maneira refratária às críticas argentinas sobre sua política cambial (1999-2000).

Como hipótese de pesquisa, estabelece-se que uma maior participação do Presidente da República nos conflitos do Mercosul soluciona a crise, mas com prejuízo às instituições do bloco regional, visto que elas são desconsideradas. Além disso, essa diplomacia presidencial está mais propensa a ocorrer quando existe um conflito interministerial que impede a atuação do governo brasileiro. Nesse caso, o ministério que prevalece é o apoiado pelo Presidente.

As preocupações supracitadas ensejaram um desenho de pesquisa com três estudos de casos com as seguintes características: (I) convergência entre ministérios, (II) divergência moderada entre ministérios e (III) intensa divergência entre ministérios envolvidos nas negociações, que são, respectivamente, (I) a crise dos bens de

⁶ Pode-se estabelecer como marco a decisão do Brasil em aceitar políticas econômicas unilaterais da Argentina, como a redução a zero das tarifas sobre máquinas e o aumento do imposto de importação sobre bens de consumo. Para mais detalhes, vide capítulo 03.

⁷ Como é o caso do Parlamento do Mercosul, que começou suas atividades em 2007.

informática; (II) a manutenção da Tarifa Externa Comum do Mercosul e (III) a aprovação do Mecanismo de Adaptação Competitiva- MAC⁸. No primeiro capítulo, discutem-se as principais teorias de análise de política externa, explicitando qual o referencial teórico adotado na dissertação. No segundo capítulo, evidenciam-se os principais atores presentes no processo decisório e estabelecem-se modelos de tomada de decisão. O terceiro capítulo é dedicado aos três estudos de caso mencionados anteriormente. Seguem-se as devidas conclusões.

⁸ Vide seção 3.1. para justificativa sobre as escolhas.

CAPÍTULO 01 - PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA: UMA REVISÃO DE LITERATURA

As correntes teóricas mais importantes da análise de política externa relacionam-se diretamente com dois debates clássicos nas Ciências Sociais: (i) a relação entre agente e estrutura e (ii) o problema dos níveis de análise. Faz-se necessário tecer algumas considerações sobre ambas as questões, para inserir a análise de política externa nos debates teórico e epistemológico mais profícuos das Ciências Sociais.

1.1. Questões Ontológicas: o debate agente-estrutura e suas contribuições para a Análise de Política Externa

A análise de política externa insere-se num debate perene nas Ciências Sociais: o da relação entre agente e estrutura. Não há o objetivo, ao se evidenciar esse debate, de realizar uma mera digressão histórica sobre o tema a ser estudado. Acredita-se, na verdade, que a desconsideração dos debates ontológico e epistemológico que permeiam a disciplina dificultaria a compreensão das fragilidades e potencialidades das correntes teóricas a serem apresentadas.

De acordo com Wight (2006, p. 02), existe uma divisão ontológica entre os teóricos de Relações Internacionais. Em outros termos, isso significa que há diversas concepções sobre como os objetos de estudo são e de como eles deveriam ser. Em busca de conceder uma maior cientificidade às Relações Internacionais como disciplina acadêmica, a epistemologia foi privilegiada em detrimento da ontologia. Logo, foram pensadas novas formas de apreensão do conhecimento, quando se analisa o sistema internacional, mas problemas relativos ao objeto de estudo da disciplina foram, comparativamente, negligenciados.

O problema agente-estrutura tem implicações profundas na análise de política externa. Ele pressupõe a busca dos cientistas sociais por determinar quem é o responsável pela manutenção, organização e transformação da sociedade: o indivíduo ou a estrutura social. Wight (2006, p. 62) afirma que a sociedade poder ser definida

como um conjunto de pessoas (I) ou como um conjunto de circunstâncias em que as pessoas estão inseridas (II). A postura dos cientistas sociais em relação a essas duas possibilidades determina sua posição no binômio em análise. Essas duas concepções originam correntes metodológicas distintas, a saber, o individualismo e o estruturalismo (WIGHT, 2006, p. 62). Elas, portanto, divergem em relação a quais seriam os elementos constitutivos da sociedade. Implícita ou explicitamente, todas as teorias pressupõem uma solução para a questão. Ainda de acordo com Wight (2006, p. 04):

All theories suggest key variables, factors, units and processes, just as all political accounts of the social world contain within them accounts of why and how the world is the way it is, and through critique of this world how it might be improved.⁹

Ao que parece, não há solução de consenso para a questão. De acordo com Wight (2006, p. 04), na realidade, há uma vasta gama de soluções, que não devem ser ignoradas, sob pena de se tentar compensar a falha ontológica por meio de ajustes na metodologia e na epistemologia. No debate clássico sobre a matéria, é comum opor a obra de Max Weber, como marco do individualismo metodológico, à de Émile Durkheim, representante do estruturalismo. Embora seja uma estratégia inicial interessante, é fundamental atentar que esse artifício comparativo é uma simplificação (WIGHT, 2006, p. 64). Ambos os autores tinham consciência de que a Ciência Social não poderia tão somente analisar o agente ou a estrutura. No entanto, suas concepções epistemológicas divergiam em relação a qual dos polos mencionados continha o maior poder de explicar o comportamento da sociedade.

Para Durkheim, a sociologia podia ser definida como a ciência “das instituições, da sua gênese e do seu funcionamento” e de “toda crença, todo comportamento instituído pela coletividade” (DURKHEIM, 1982, p. 11). Nesses termos, para responder o que os indivíduos são é necessário verificar como as estruturas sociais moldaram suas atitudes. Por essa razão, Durkheim considera que o fato social tem existência independente à dos indivíduos, sendo capaz de influenciar o comportamento dos que fazem parte da sociedade (DURKHEIM, 1982, p. 09). A partir dessas definições, pode-se afirmar que, para Durkheim, a sociedade não é tão somente o somatório dos indivíduos que a compõem. A interação permite a formação de crenças, valores e atitudes novas, incapazes de serem limitadas às ações individuais.

⁹ Todas as teorias sugerem variáveis chave, fatores, unidades e processos, da mesma forma em que todas as análises políticas do mundo social contêm em si análises de por que e como o mundo é da forma que é, e por meio de uma crítica desse mundo analisar como ele pode ser melhorado. Tradução livre da autora.

A sociedade, então, mais do que uma soma, é uma síntese e, por isso, não se encontra em cada um desses elementos, assim como os diferentes aspectos da vida não se acham decompostos nos átomos contidos na célula: a vida está no todo e não nas partes. (QUINTANEIRO et al, 2002, p. 62)

Apesar de um indivíduo, de forma isolada, ter concepções que lhe são próprias, o grupo tem uma consciência coletiva que é uma imposição social. A título de exemplo, a maioria das pessoas não inventa uma nova religião ou profissão. Elas são designadas pelo grupo e reificadas pelos indivíduos. Ainda que seja possível criar novas religiões e profissões, existe uma pressão social para que se reproduzam as crenças antigas. Esses fatos sociais fazem parte de uma estrutura que constrange o indivíduo e possuem existência independente. Ainda assim, Durkheim considera que as instituições são passíveis de mudanças, por meio da prática inovadora de certos indivíduos (DURKHEIM, 1982, p. XXI).

Já para Max Weber, as ações humanas são imbuídas de significado de fundamental importância para a ciência social. Não se pode, conseqüentemente, analisar os indivíduos como se fossem apenas objetos inseridos numa estrutura.

Weber argued that sociology should be concerned with the actions of individuals directed toward each other (i.e. social action). Such action can be seen as sets of means employed to achieve particular goals, and must be understood in terms of the meanings that individuals give to it, which Weber calls “subjective understanding”. (WIGHT, 2006, p. 65)

A compreensão subjetiva, a saber, a compreensão da ação intencionada do indivíduo é, segundo Weber, o elemento que distingue a sociologia das demais ciências, visto que ela seria a interpretação da ação social. Vale ressaltar que o autor não negava a existência de instituições, mas sim considerava que essas entidades não deveriam ser reificadas, pois elas somente existiam na medida em que determinados significados eram compartilhados no interior da sociedade (WEBER, 2006, p. 18). Por isso, não se poderia afirmar que as coletividades sociais possuem propriedades imanentes, o que faz com que as explicações devam ser buscadas no âmbito individual.

Weber propõe que, nas Ciências Sociais, o pesquisador deva compreender o sentido de determinadas ações, evitando valorar seu conteúdo (WEBER, 2002, p. 18). O autor considera que instituições como o Estado ou a igreja são pretensas estruturas sociais, somente existindo de fato enquanto os indivíduos lhe atribuírem algum sentido. É a atividade social que ocorre no interior da instituição, e não a instituição em si, que

deve ser considerada pelo cientista. Para Weber, o estudo das organizações era apenas a etapa inicial da análise da interação entre indivíduos (WEBER, 2006, p. 5).

Nos anos 1950, esse debate primordial entre análises voltadas para o agente e para a estrutura ganhou importância no estudo das Relações Internacionais. O exemplo mais conhecido de literatura estruturalista na área é o livro *Teoria das Relações Internacionais*, de Kenneth Waltz. Para o autor, explicações individualistas centradas no Estado ou no indivíduo não são capazes de explicar por que os Estados entram em guerra. Por essa razão, o autor busca na estrutura anárquica do sistema internacional a resposta para a dinâmica de seus atores. Embora não caiba uma análise detalhada do pensamento de Waltz, pode-se expor sua principal tese: a ausência de autoridade no sistema internacional gera desconfiança entre os Estados, que podem entrar em guerra na busca por assegurar sua sobrevivência. Em síntese, a estrutura constrange os atores a agirem de forma autônoma e individualista (WALTZ, 1979, p. 107).

Uma das mais elaboradas críticas ao trabalho de Waltz, o Construtivismo, insere-se integralmente no debate agente-estrutura. Os teóricos construtivistas consideram que o binômio agente-estrutura não comporta uma análise de antecedência ontológica; logo, não é possível determinar se quem surgiu primeiro foi o agente ou a estrutura. Além disso, ambos se influenciam, e não é possível estabelecer a preponderância de um sobre o outro. Os construtivistas atribuem, ademais, uma importância elevada às ideias e aos valores.

É necessário considerar que a relação entre estruturalismo e individualismo não é totalmente antagônica, comportando, com efeito, diferentes matizes. Com isso, privilegia-se um dos conceitos, sem desconsiderar completamente o outro. O pesquisador também pode se posicionar no debate de forma contextual, ou seja, a atuação do agente pode ser o principal condicionante em uma determinada realidade, enquanto que a estrutura pode ser o fator predominante em outra. Resta, nas seções seguintes, analisar as teorias de análise em política externa que privilegiam agentes ou estruturas e determinar qual delas explica de forma mais satisfatória os problemas apontados pelos estudos de caso da presente dissertação. Antes disso, no entanto, faz-se necessário se posicionar no debate de níveis de análise, proposto por David Singer (1961).

1.2. O debate dos níveis de análise nas Relações Internacionais

O problema dos níveis de análise foi, inicialmente, discutido por David Singer, em um artigo publicado no ano de 1961, intitulado *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*. O autor considera que a perspectiva adotada pelo pesquisador é de suma importância para uma análise exitosa do objeto de pesquisa. De acordo com Singer (1961, p. 77), o cientista pode privilegiar o estudo da parte- por exemplo, um Estado específico- ou do todo- o sistema internacional-, mas essa escolha não deve ser aleatória, e sim, baseada na eficácia do método para a análise do objeto da pesquisa.

O primeiro nível de análise proposto é o sistêmico. Ele abarca todas as interações que ocorrem no plano internacional, sendo o mais indicado para fazer generalizações acerca da atuação dos atores. Apesar dessa qualidade, a capacidade explanatória do nível sistêmico é relativamente baixa. Singer (1961, p. 80) aponta que o observador tende a exagerar o impacto do sistema em seus agentes, o que, conseqüentemente, negligencia a influência dos agentes sobre o sistema: “We tend to move, in a system-oriented model, away from notions implying much national autonomy and independence of choice and toward a more deterministic orientation¹⁰” (SINGER, 1961, p. 81). Disso decorre que os Estados são analisados como unidades homogêneas ou bolas de bilhar, como difundido na literatura.

O segundo nível de análise refere-se ao Estado-nação e permite uma individualização dos atores impossível de ser obtida no nível sistêmico; no entanto, essa diferenciação pode dificultar o estabelecimento de modelos que sirvam à política comparada (SINGER, 1961, p. 83). Uma ressalva feita por Singer é de extrema importância para o trabalho em questão: é tão somente a partir de uma moldura nacional que a abordagem da tomada de decisão em política externa é possível (SINGER, 1961, p. 84). É a partir desse enfoque que se estabelecem objetivos e princípios norteadores: “The nation-as-an-actor approach demands that we investigate the processes by which national goals are selected, the internal and external factors that impinge on those

¹⁰ Em um modelo orientado para o sistema, tendemos a nos afastar de noções que implicam elevada autonomia nacional e independência de escolha e a nos dirigir a uma orientação mais determinista.

processes, and the institutional framework form which they emerge”¹¹ (SINGER, 1961, p. 85).

Para Yurdusev (1993), Singer confunde o problema dos níveis de análise com o de unidades de análise. Apesar de ambos serem uma escolha do pesquisador, eles se referem a questões distintas. Enquanto que a unidade de análise é o principal objeto de pesquisa, o nível de análise refere-se a como explicar os principais aspectos do objeto de pesquisa (WIGHT, 2006, p. 103). A título de exemplo, uma explicação que envolva a política externa de um Estado pode se dar em diversos níveis: individual, burocrático ou sistêmico. De acordo com Wight (2006, p. 103) é uma distinção entre o que se quer explicar e como se dará a explicação.

Wight (2006, p. 107) considera que, apesar de Singer ter apontado apenas dois níveis de análise possíveis, seu trabalho permite incluir uma nova categoria: a do indivíduo. Em outros termos, considera-se que o indivíduo tem poder de agência nas relações internacionais e pode influenciar o comportamento de seu Estado ou do sistema no qual está inserido. Hollis e Smith (1991) estabeleceram uma importante tipologia de como a disciplina lida com os níveis de análise apresentados, incluindo o indivíduo.

Para os autores, os níveis são estabelecidos a partir da relação entre agente e estrutura. Assim, em um primeiro nível, o sistema internacional é a estrutura, ao passo que o Estado-nação exerce função de agente. Em um segundo nível, o Estado-nação é a estrutura que envolve a burocracia responsável pela condução dos assuntos externos, a qual é entendida como agente. Por fim, em um terceiro nível, a burocracia funciona como a estrutura que age sobre o indivíduo (agente). De acordo com Wight (2006, p. 107), “this formulation forces/allows the relocation of agency at every move up or down the levels, so that what appears as a structure on one level becomes an agent on another”¹².

¹¹ A abordagem da nação como ator demanda que investiguemos os processos pelos quais objetivos nacionais são selecionados, fatores internos e externos que impingem nesses processos e molduras institucionais nas quais eles emergem.

¹² Essa formulação força/permite a realocação da agência acima ou abaixo dos níveis, de forma que o que aparece como estrutura em um nível torna-se um agente em outro.

Quadro 01: Níveis de análises propostos

Níveis de Análise	Unidades Analisadas
Primeiro Debate	Sistema Internacional Vs. Estado-Nação
Segundo Debate	Estado-Nação Vs. Burocracia
Terceiro debate	Burocracia Vs. Indivíduo

Fonte: Hollis e Smith (1991). Adaptação da autora

Essa maneira de tratar o debate dos níveis de análise não é um consenso acadêmico¹³, mas se considera que ela serve às exigências metodológicas do trabalho proposto, pois de fato houve uma ênfase na atuação da burocracia e do indivíduo na tentativa de compreender o objeto de pesquisa. Em relação aos dados analisados na dissertação e a forma de explicar o problema de pesquisa, a dissertação claramente se insere no terceiro debate, já que considera o Presidente da República uma instância não burocrática importante na solução de determinadas crises comerciais no Mercosul. Além disso, considera-se que as decisões são, essencialmente, tomadas no plano individual e burocrático, e não a partir de princípios norteadores do Estado-nação ou de determinantes do sistema internacional.

Embora a posição metodológica possa ser demarcada, não caberia analisar com densidade todos os debates e níveis de análise propostos por Hollis e Smith (1991). Optou-se por privilegiar a análise do agente e da estrutura que mais explicam os problemas de pesquisa a serem apresentados. A análise de agente e estrutura também serve de base para dissociar perspectivas teóricas distintas em análise de política externa. Nas seções seguintes, discutem-se as correntes teóricas a partir de sua concepção do debate agente-estrutura.

¹³ Ver Walker (1993)

1.3 Perspectivas estruturais

Desde 1950¹⁴, quando foi instituída, a disciplina de análise de política externa priorizou a análise de três níveis fundamentais: o individual, o estatal e o sistêmico (BREUNING, 2007, p. 13). No nível individual, há uma ênfase nos tomadores de decisão, a fim de se explicar a política externa de um Estado. Existe um pressuposto, explícito ou implícito, de que alguns indivíduos podem alterar o curso dos acontecimentos por meio de suas decisões. Por essa razão, foram realizadas pesquisas consistentes acerca da personalidade do líder. No nível estatal, vige a preocupação de verificar as estruturas internas do Estado, ou seja, discute-se de que forma o arranjo institucional repercute na decisão em política externa. Já no nível sistêmico, enfatiza-se a comparação entre Estados, discutindo seu poder relativo.

No nível sistêmico, a abordagem dos teóricos é prioritariamente estruturalista, ao passo que, no nível individual, o agente é valorizado. Por sua vez, no nível estatal, tanto é possível escolher uma abordagem estruturalista quando individualista. Em relação à qual alternativa deve ser escolhida na pesquisa, Breuning (2007, pp. 15-16) pondera:

So, where do we look for explanations? We can choose from the individual, state or system level of analysis. Alternatively, we may seek to understand the relative importance of causal factors at each of these levels of analysis. Whether we choose one or another level of analysis depends largely on what we seek to explain: decisions, behaviors or outcomes¹⁵.

As teorias estruturalistas em análise de política externa consideram que o sistema internacional, a burocracia ou as instituições internacionais constroem os agentes e limitam as suas decisões. Cabe elencar as mais importantes.

1.3.1 Realismo

¹⁴ O marco inicial da disciplina foi a publicação de *Foreign Policy Decision Making*, de Bruck, Snyder e Sapin.

¹⁵ Então, onde buscamos por explicações? Podemos selecionar o nível de análise a partir do indivíduo, do Estado ou do sistema. Alternativamente, nós podemos buscar entender a importância relativa de fatores causais em cada um desses níveis de análise. A escolha de um ou outro nível de análise depende largamente do que buscamos explicar: decisões, comportamentos ou resultados.

A teoria realista estrutural tem como expoente Kenneth Waltz. Sua compreensão acerca do funcionamento do sistema internacional possui sérias implicações para a análise de política externa realista. Para Waltz (1979, p. 103), a distribuição de capacidades entre os Estados é uma variável independente crucial para compreender como eles se articulam no plano externo. Como o Estado busca, a qualquer custo, garantir sua sobrevivência em um ambiente anárquico, sua política externa será necessariamente defensiva, e não cooperativa.

Como o sistema internacional somente permitiria uma distribuição de poder multipolar ou bipolar, não cabe ao Estado estabelecer uma política externa autônoma, e sim, adequar-se aos constrangimentos estruturais. Por essa razão, o Estado-ator considerado racional- não possui uma variedade de opções de ação. Seu comportamento é determinado pelo sistema internacional, e, para compreender o primeiro, é suficiente analisar segundo.

O ambiente não cooperativo exposto pela teoria realista estrutural não ajuda a compreender as ações do Estado brasileiro face às crises discutidas na dissertação, e, por isso, é uma moldura teórica insatisfatória para explicar o problema de pesquisa proposto. Na situação de colapso econômico e político da Argentina, o Brasil se manifestou a favor do parceiro mercosulino, a despeito dos riscos de contágio, como será evidenciado no capítulo 03. Em realidade, a teoria realista encontra dificuldades em explicar até mesmo a existência de blocos econômicos perenes, como é o caso do Mercosul, visto que esses empreendimentos favorecem ganhos absolutos, e não relativos. Isso significa que o Brasil não teria interesse em valorizar um bloco regional em que todos os Estados participantes ganham equitativamente, sem que ele obtivesse mais poder do que os demais (MEARSHEIMER, 1994, p. 7).

O realismo estruturalista, em termos de política externa, talvez ajudasse a explicar o hipotético fim do Mercosul após a crise de 2001. No entanto, mesmo com problemas comerciais e políticos, o Bloco manteve-se como prioritário na agenda brasileira. Não se pode compreender esse resultado em termos de balança de poder e de ambiente não cooperativo.

1.3.2 Abordagens do ator racional e do comportamento organizacional

A abordagem do comportamento organizacional aplicada à formulação de política externa foi, inicialmente, formulada por Graham Allison, em seu livro *Essence of Decision*. Ao analisar a crise dos mísseis, entre Estados Unidos e União Soviética, Allison (1971, p. 05) identifica quais as molduras de referência utilizadas pelos pesquisadores, quando discutem formulação de política externa. O autor afirma que cada moldura é uma “lente conceitual”, o que significa que ela influencia fundamentalmente a percepção do observador sobre a realidade discutida, estabelecendo, assim, a base para explicações e predições. Os modelos discutidos são alcunhados por Allison de clássico ou ator racional (Modelo I), comportamento organizacional (Modelo II) e política burocrática (Modelo III).

Para Allison (1971, p. 03), o observador - seja ele pesquisador ou leigo -, quando analisa um problema de política externa, geralmente põe-se no lugar de um governo nacional e, a partir desse ator, tenta explicar uma determinada decisão. Em outros termos, o observador busca explicar alternativa escolhida por meio da intenção do Estado. Percebe-se uma personificação do governo, ou seja, sua atuação é compreendida tal como se ele fosse um indivíduo racional. Como afirma Allison (1971, p. 03), “treating national governments as if they were centrally coordinated, purposive individuals provides a useful shorthand for understanding problems of policy. But this simplification- like all simplifications- obscures as well as reveals”.¹⁶

Com efeito, não se pode afirmar que existe no país apenas um formulador de política externa, agindo de forma completamente racional. É mais provável que haja um conjunto de organizações e atores políticos que interagem e decidem a partir de constrangimentos institucionais (ALLISON, 1971, p. 03). No modelo do ator racional, a unidade de análise é a escolha realizada pelo governo. Por que, dentre as opções políticas existentes, o governo optou por determinada alternativa? No intento de explicar o comportamento do Estado, o pesquisador busca formular suas metas, objetivos e propósitos nacionais. Em síntese, se o pressuposto básico do modelo é o de que o Estado funciona como um ator racional, basta determinar quais são os objetivos

¹⁶ Tratar governos nacionais como se eles fossem indivíduos coordenados centralmente, imbuídos de propósitos provê um atalho útil para a compreensão dos problemas da política. Mas essa simplificação- como todas as simplificações- esconde da mesma forma que revela.

desse ator e como alcançá-los em termos de meios e temporalmente (TSEBELIS, 1998, p. 33).

Com a política externa avaliada sob a perspectiva de nações, o indivíduo e suas ideias são frequentemente desconsiderados da análise (ALLISON, 1971, p. 15). A racionalidade torna-se um conceito analítico de fundamental importância e se associa a uma maximização de utilidade. Como afirma Allison (1971, p. 29), as metas e objetivos dos agentes são traduzidos em termos de *payoffs* ou utilidade. “Rational choice consists simply of selecting that alternative whose consequences rank highest in the decision-maker’s payoff function”¹⁷ (ALLISON, 1971, p. 30). No entanto, nada garante que a decisão de um Estado que maximiza utilidade, de fato, resulte nos melhores benefícios.

A partir de uma descrição geral do paradigma do ator racional, Allison (1971, p. 32) analisa mais detidamente seus principais componentes, a saber, as unidades básicas de análise e conceitos organizacionais. No modelo do ator racional, as unidades básicas de análise são as ações do governo como escolha. Isso significa que a ação é entendida como resultado de uma decisão racional cujo objetivo é maximizar benefícios. Como principais conceitos organizacionais, figuram os de *ator racional*, *problema* e *seleção estável*. O ator racional é a nação ou governo, que possui um conjunto de metas específicas, um conjunto de opções e uma expectativa acerca das consequências de cada alternativa (ALLISON, 1971, p. 33). Já o problema é entendido como sendo as ameaças e oportunidades que emergem no contexto internacional e engendram a ação do Estado (ALLISON, 1971, p. 33). Por seu turno, a solução do problema é a soma de atividades políticas que foram relevantes para solucionar o problema. Em vez de a decisão ser entendida como um grande número de escolhas parciais em um contexto dinâmico, ela é percebida como uma seleção estável do Estado.

As características do paradigma em análise permitem ao autor estabelecer algumas proposições sobre o modelo. Em primeiro lugar, o aumento do custo de uma alternativa reduz a possibilidade de ela ser escolhida. Da mesma maneira, a diminuição do custo de uma alternativa aumenta a possibilidade de ela ser escolhida (ALLISON, 1971, p. 36). Com isso em mente, se um pesquisador adota o modelo unitário como

¹⁷ A escolha racional consiste simplesmente em selecionar a alternativa cujas consequências têm maior pontuação na função de *payoff* do tomador de decisão.

principal perspectiva, ele precisa realizar uma análise de custo das diversas opções existentes e determinar por que o ator racional optou por um caminho específico.

O modelo do ator racional - que tanto pode ser aplicado à abordagem realista quanto à neoliberal institucionalista - apresenta limitações significativas que o impedem de explicar grande parte das decisões em política externa. Em realidade, a tomada de decisão frequentemente não está concentrada em um ator unitário que responde pelo governo, e sim em um complexo de organizações frouxamente articuladas e com um razoável grau de independência (ALLISON, 1971, p. 67). No interior das organizações que formam o governo, a responsabilidade primária de uma tarefa é dividida entre diversos funcionários. Além disso, as organizações trabalham com perspectivas distintas de um problema e nem sempre interagem para garantir sua solução. A partir desse panorama, Allison conclui que “governmental behavior can therefore be understood, according to a second conceptual model, less as deliberate choices and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior”¹⁸ (1971, p. 67).

Poucos temas conseguem ser encapsulados em uma única organização burocrática. Tome-se como exemplo, no Brasil, o comércio exterior. A competência sobre a matéria é, no âmbito federal, compartilhada entre Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério da Fazenda (MFAZ) e, em menor grau, Câmara de Comércio Exterior¹⁹. Nem sempre suas ações são coordenadas, e essas três organizações não podem ser entendidas como um ator racional único. De acordo com Allison (1971, p. 67), o comportamento dessas organizações- e, conseqüentemente do governo- pode ser, em última instância, determinado pelas rotinas estabelecidas nessas organizações (ALLISON, 1971, p. 68). Quando é necessário tomar decisões na organização, os atores optam pela primeira alternativa que as expectativas entendem como aceitável em termos de objetivos (ALLISON, 1971, p. 76).

¹⁸ O comportamento governamental pode, portanto, ser entendido, de acordo com um segundo modelo conceitual, menos como escolhas deliberadas e mais como resultados do funcionamento de grandes organizações de acordo com padrões regulares de comportamento. Traduzido livremente pela autora.

¹⁹ A CAMEX, órgão integrante do Conselho de Governo da Presidência da República, tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo.

Nesse paradigma do processo organizacional, a unidade básica de análise é a ação governamental como resultado organizacional. É necessário perceber que, antes da decisão dos líderes, existem rotinas organizacionais capazes de filtrar as opções existentes. Isso faz com que a maior parte das ações de um Estado seja determinada por procedimentos já consolidados (ALLISON, 1971, p. 79).

Por meio da análise da burocracia estatal, Allison elucida que o fator estrutural conduzindo a ação do Estado na arena internacional pode não ser externo, mas interno (ALLISON, 1971, p. 93):

Organizations and bureaucracies put their own survival at the top of their list of priorities, and this survival is measured by relative influence vis à vis other organizations. The organization will jealously guard and seek to increase its turf and strength, as well as to preserve undiluted what it feels to be its essence or mission²⁰ (SMITH et. al, 2008, p. 18)

Além desse interesse organizacional de manter a inércia, as burocracias tendem a desenvolver procedimentos operacionais padrão, que lhes permite reagir a estímulos, mas sem que haja criatividade ou flexibilidade nessa reação (SMITH et al, 2008, p. 18). Assim, uma explicação que privilegie o comportamento organizacional na formulação da política externa deve observar padrões de comportamento da organização, em vez de buscar uma racionalidade instrumental na tomada de decisão (ALLISON, 1971, p. 93).

A base do paradigma do processo organizacional pode ser encontrada em teorias neoinstitucionalistas da Ciência Política, sobretudo em suas versões histórica e sociológica. Ambas buscam estabelecer que função as instituições exercem na determinação dos resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194). O institucionalismo histórico opõe-se a uma visão calculista do ser humano, ou seja, que a maioria dos homens baseia suas decisões em cálculos estratégicos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197). Nessa perspectiva racionalista, as instituições seriam importantes para o aumento de transparência e previsibilidade nas relações humanas. Numa perspectiva cultural, a que o institucionalismo histórico se filia, os teóricos consideram que o comportamento nunca é completamente estratégico, mas sim limitado pelas idiosincrasias dos indivíduos:

²⁰ As organizações e as burocracias estabelecem sua própria sobrevivência no topo de sua lista de prioridades, e essa sobrevivência é medida pela influência relativa em relação a outras organizações. A organização irá, egoisticamente, proteger e buscar aumentar seu espaço e sua força, além de preservar integralmente o que elas consideram ser a essência de sua missão.

Em outros termos, embora reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, ele [institucionalismo histórico] enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197)

Nessa abordagem histórica, as instituições permitem a interpretação da ação, fornecendo modelos, protocolos previamente instituídos. Essas formas de agir são reproduzidas e legitimadas ao longo do tempo, o que auxilia a explicar a persistência de um grande número de instituições. O institucionalismo histórico também considera que, em razão das instituições, o poder não é dividido de forma igual entre os grupos sociais, o que faz com que certos indivíduos tenham mais influência no processo decisório que outros (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200).

Por sua vez, o institucionalismo de natureza sociológica analisa a dimensão cognitiva do impacto das instituições (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210). Para tanto, seus teóricos tratam o conceito de instituição de forma muito mais abrangente do que as demais correntes, aproximando-o da concepção de cultura. Nesse sentido, as instituições abarcariam regras, procedimentos formais, sistemas de símbolos, modelos comportamentais e esquemas cognitivos. Esse conjunto de fatores altera o comportamento dos indivíduos inseridos na instituição, os quais não necessariamente adotam práticas racionais, mas sim as institucionalmente aceitas. De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 207), muitas das ações são comparáveis a ritos e cerimônias.

Tanto o neoinstitucionalismo histórico quanto o sociológico podem contribuir para explicar como o Itamaraty opera nas decisões de política externa. Trata-se de uma instituição extremamente arraigada ao seu passado, hierarquizada e com um forte *esprit de corps*. Em outros termos, a associação entre a política burocrática de Graham Allison e as duas vertentes do institucionalismo auxiliam a compreender a ação do Itamaraty, mas não conseguem explicar a interação entre Presidente da República, corpo burocrático e demais ministérios responsáveis pela política externa.

1.3.3. Institucionalismo neoliberal

O institucionalismo neoliberal apresenta-se como uma alternativa à abordagem realista acerca da análise de política externa (SMITH et. al, 2008, p. 92). Do mesmo

modo que o Realismo, a abordagem considera que os Estados são os principais atores do sistema internacional e que eles se comportam como maximizadores de utilidade. Apesar disso, seus teóricos admitem a cooperação entre Estados no sistema anárquico. Isso seria possível por meio de regimes internacionais. Segundo a clássica definição de Stephen Krasner, regimes são:

(...) sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice²¹ (KRASNER, 1982, p. 02).

Por meio dessa definição, Krasner aponta os principais elementos dos regimes internacionais que permitem e incentivam a formação de um ambiente anárquico mais cooperativo. Os liberais acreditam que o surgimento dos regimes se dá porque sempre existe o risco de que as estratégias cooperativas sejam superadas por estratégias competitivas. No entanto, se os atores compartilham princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, a probabilidade de trapaça torna-se menor. Nessa corrente teórica, há um enfoque nas instituições internacionais, cuja existência permite uma maior circulação de informações e o estabelecimento de um ambiente cooperativo. De acordo com Keohane e Martin (1995, p. 42):

Institutions can provide information, reduce transaction costs, make commitments more credible, establish focal points for coordination, and in general facilitate the operation of reciprocity. By seeking to specify the conditions under which institutions can have an impact and cooperation can occur, institutionalist theory shows under what conditions realist propositions are valid. It is in this sense that institutionalism claims to subsume realism²².

Smith (2008, p. 92) considera que, ao incluir na análise o papel das instituições internacionais, os institucionalistas neoliberais buscaram aumentar o poder explanatório do neorealismo sem alterar sua perspectiva estruturalista. Isso é corroborado por

²¹ Conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em que as expectativas dos atores convergem em determinada área das relações internacionais. Princípios são crenças em fato, causação e retidão. Normas são padrões de comportamento definidas em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições específicas ou proscições por ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas predominantes para tomar e implementar escolhas coletivas.

²² As instituições podem prover informações, reduzir custos de transação, tornar os compromissos mais credíveis, estabelecer pontos focais para coordenação, e, em geral, facilitar a operação de reciprocidade. Ao tentar especificar as condições em que as instituições podem ter um impacto e a cooperação pode ocorrer, a teoria institucionalista demonstra sob que condições as proposições realistas são válidas. É nesse sentido que o institucionalismo alega subsumir o realismo.

Keohane e Martin no artigo *The promise of institutionalist theory*. Os autores (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 39) afirmam que, para o institucionalismo neoliberal, os Estados são atores racionais e utilitários que interagem em um sistema anárquico, no qual não se pode impor uma posição hegemônica a todos os atores.

Os Estados criam instituições para solucionar dilemas que impedem a cooperação. Decerto, essa aceitação não representa uma afronta à ideia de um sistema anárquico: é possível estabelecer normas em comum entre os atores mesmo inexistindo um poder central. Obviamente, os constrangimentos estabelecidos pelo regime devem ser aceitos pelo ator participante- o que difere do caráter impositivo das normas na seara nacional. Em resumo, o sistema é anárquico, mas não anômico. As relações internacionais seriam, em verdade, reguladas por regimes complexos negociados pelos Estados.

Percebe-se que, ao contrário do que ocorre na abordagem do comportamento organizacional descrita por Allison, o constrangimento sistêmico que altera a política exterior dos Estados não é interno, e sim externo. Isso significa que não é a burocracia dos Estados que deve ser analisada como variável independente. Em realidade, deve-se considerar que as instituições internacionais estimulam a cooperação, e, dessa forma, mitigam a insegurança de um ambiente sem autoridade dominante.

Essa moldura teórica se aplica ao problema de pesquisa proposto? Pondera-se que não. Como se verificará nos estudos de caso, muitos princípios e regras que vigiam no âmbito do Mercosul foram descumpridos entre 2001 e 2006, sobretudo na área comercial- com restrições aos produtos brasileiros na área de eletrodomésticos, calçados e têxteis²³. Não se verificou a formação de um regime internacional em que convergisse a perspectiva dos atores. Argumenta-se que a manutenção do Mercosul foi possível em razão de uma estratégia de política externa brasileira, em que estavam envolvidos Presidente da República e determinados ministérios. Quando os ministérios divergiam sobre como conduzir o processo de negociação, cabia ao Presidente determinar a postura a ser adotada.

²³ Sobre o tema, ver Taccone e Nogueira (2002), Taccone e Nogueira (2003), Taccone e Nogueira (2004) e Taccone e Nogueira (2005)

1.4. Perspectivas baseadas nos atores

Contrapondo-se às perspectivas sistêmicas, estão as perspectivas baseadas nos atores. Elas consideram que os agentes responsáveis pela política externa do país têm um papel decisivo nas ações do Estado no plano internacional e na própria organização do sistema internacional. Seguem as mais significativas.

1.4.1. Abordagens cognitivas e psicológicas

Em linhas gerais, as abordagens cognitivas e psicológicas consideram que, para se compreender a tomada de decisão em temas de política externa, é necessário entender a personalidade e os constrangimentos sofridos pelo líder (BREUNING, 2007, p. 11). Além das percepções e motivações da última instância decisória, instituições políticas domésticas e opinião pública também podem influenciar os rumos da política externa, a depender do sistema político do país.

A abordagem cognitiva tem como principais expoentes Charles e Margaret Hermann (1989). Os autores consideram que, na análise de política externa, é possível determinar quais atores possuem a capacidade de comprometer recursos do governo para tomar a decisão e, ao mesmo tempo, força política para mantê-la. O indivíduo ou grupo de indivíduos que conseguir fazer valer sua posição é a *unidade decisória* (HERMANN; HERMANN, 1989, p. 361). Deve-se considerar que a unidade decisória poder ser alterada com o tempo ou mesmo de acordo com a natureza do problema apresentado. Os atores propõem três tipos de unidades decisórias que podem ser encontradas nos sistemas políticos: líder predominante, grupo único e múltiplos atores autônomos (coalizão). Cabe esclarecer que o poder é passível de ser concentrado por uma vasta gama de entidades; a classificação proposta, no entanto, pode ajudar a compreender melhor de que maneira os atores interagem. Percebe-se uma tentativa de estabelecer uma tipologia mais universal, que ajude a comparar a política externa de diversos países.

Quando a unidade decisória é um líder predominante, verifica-se que apenas uma pessoa determina a ação da política externa. A autoridade pode ser influenciada por

um conselho, mas cabe a ela a tomada de decisão final. Quando a unidade decisória é um grupo, a decisão é tomada por uma coletividade. Nesse caso, não se pode reputar a nenhum membro do grupo determinada escolha em política externa. Já quando a unidade decisória é formada por múltiplos atores autônomos, há um cenário em que diversos indivíduos, grupos ou agência competem entre si para garantir um resultado específico em política externa. Em outros termos, nenhum dos atores consegue comprometer os recursos do Estado para legitimar, de forma coesa, uma ação.

A análise cognitiva é de extrema importância quando se consegue determinar quais indivíduos participaram de uma decisão. Essa corrente teórica considera que, se é possível elencar os indivíduos responsáveis por concentrar os recursos decisórios do Estado, a maneira de liderar torna-se uma variável importante na compreensão da política externa de um Estado. Por sua vez, se o processo decisório é descentralizado, é mais difícil determinar quais preferências foram privilegiadas (FIGUEIRA, 2009, p. 44).

No caso da política externa brasileira, a utilização das unidades decisórias propostas pode ser de grande valia. Tanto o Itamaraty quanto a Presidência da República são instituições bastante hierárquicas. Por essa razão, seus chefes podem decidir concentrar a tomada de decisão ou delegar para um escalão inferior. No entanto, a perspectiva cognitiva somente é adotada em partes no presente trabalho, a saber, quando na compreensão das atitudes dos presidentes face às crises no Mercosul. Certamente, a personalidade do líder influencia a maneira como a Presidência da República lida com temas de política externa. Por essa razão, optou-se pela utilização do termo Presidente da República ao longo da dissertação, englobando, desse modo, tanto a personalidade do líder quanto as funções institucionais presentes no cargo. No caso do Ministério das Relações Exteriores, fatores como tradição, rotinas burocráticas e competição com outros ministérios pelo monopólio da decisão parecem ser variáveis mais fundamentais. Por essa razão, o presente trabalho considera que o Presidente da República funciona como instância não burocrática na solução das crises do Mercosul. Quando ele atua, os conflitos são solucionados com mais brevidade, mas com prejuízo à institucionalização do bloco regional. Quando o Itamaraty e demais ministérios atuam, há uma maior preocupação com a continuidade e com o respeito às regras, e as características de seu líder não influenciam na explicação da tomada de decisão.

Portanto, a análise cognitiva para explicar a tomada de decisão em política externa auxilia na compreensão do papel do Presidente da República no processo decisório. Muito embora o referencial teórico seja utilizado de forma parcial, a tipologia das unidades decisórias proposta por Charles e Margaret Hermann está presente ao longo do trabalho. Isso porque ela emerge como tentativa válida para tentar estabelecer comparações acerca da política externa de diversos países.

1.4.2 Abordagem da política burocrática

A abordagem da política burocrática é o terceiro modelo proposto por Allison em *Essence of decision*. De acordo com essa perspectiva, a que Allison sinaliza filiar-se, as ações de um Estado em política externa podem ser explicadas a partir da interação entre indivíduos no interior do governo. Nas palavras do autor:

What a government does in any particular instance can be understood largely as a result of bargaining among players positioned hierarchically in the government. The bargaining follows regularized circuits. Both the bargaining and the results are importantly affected by a number of constraints, in particular, organizational processes and shared values²⁴. (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 43)

Apesar de considerar que as instituições exercem um papel importante no estabelecimento de rotinas, Allison e Halperin consideram que a variável fundamental para entender as decisões em política externa é a barganha política que ocorre no interior das burocracias estatais. Existe uma concepção marcadamente individualista nessa constatação, já que cada um dos integrantes da burocracia é considerado um jogador específico, com interesses próprios e com determinada inserção no processo decisório em política externa (FIGUEIRA, 2009, p. 45). Inexiste um ator unitário que decide de forma racional, mas diversos atores que participam da decisão de vários temas de política externa e não adotam uma única estratégia. Em suma, os problemas são diversos, e a forma de lidar com eles varia consideravelmente (ALLISON; HALPERIN, 1972, p. 43).

²⁴ O que um governo faz em qualquer instância particular pode ser, de maneira geral, entendido com um resultado da barganha entre jogadores posicionados hierarquicamente no governo. A barganha segue circuitos regulares. Tanto a barganha quanto o resultado são, de forma importante, afetados por um número de constrangimentos, particularmente, processos organizacionais e valores compartilhados.

A ação governamental é, nesse sentido, entendida como resultado organizacional parcialmente coordenado por um grupo unificado de líderes (ALLISON, 1971, p. 144). Esses líderes diferem entre si e são jogadores altamente competitivos, e isso tem implicações na tomada de decisão. A virtude desse modelo é conseguir incluir o componente político na explicação para a tomada de decisão, juntamente com o componente ideológico dos servidores públicos (FIGUEIRA, 2009, p. 46). Nesse sentido, as decisões são sempre políticas e representam a vitória de alguns grupos sobre outros, mas a burocracia interfere nas rotinas e nas opções disponíveis aos tomadores de decisão.

Ao longo dos anos, diversas críticas acerca da teoria de Allison foram tecidas. De acordo com Bendor e Hammond (1992, p. 218), Allison não parece ter se preocupado com a aplicação na prática de seu modelo teórico. O autor não deixa claro, por exemplo, com é possível testar empiricamente os modelos propostos. Além disso, o modelo do ator racional, da forma como foi formulado por Allison, parece fadado a dar errado (BENDOR E HAMMOND, 1992, p. 318). Assim, em vez de servir de teste à teoria, a descrição do Estado como ator racional mais parece legitimar o modelo da política burocrática.

1.5. As contribuições de Christopher Hill ao debate teórico: por uma análise de política externa abrangente

As contribuições de Christopher Hill, em seu livro *Changing Politics of Foreign Policy*, para a compreensão da política externa em uma época de intensa globalização constituem o principal marco teórico do presente estudo. O autor (HILL, 2003, p. 02) considera ser fundamental dissociar a análise de política externa da pesquisa realista em Relações Internacionais. Ele pretende demonstrar que *democracia e eficiência* devem estar conjugadas a uma noção de política externa, a fim de não se perderem no conceito abstrato de governança global. Para Hill, a concepção de política externa apresentada pelo realismo é extremamente simplista. Não cabe, no entanto, determinar qual escola apresenta a definição de política externa mais adequada à realidade contemporânea. Torna-se necessário, em verdade, analisar a política externa de forma independente, sem apontar uma predileção por uma escola específica. Para Hill, a política externa é:

the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations. The phrase “an independent actor” enables the inclusion of phenomena such as the European Union; external relations are “official” to allow the inclusion of outputs from all parts of the governing mechanisms of the state or enterprise while also maintaining parsimony with respect to the vast number of international transactions now being conducted²⁵ (HILL, 2003, p. 03).

Uma definição mais ampla da política externa permite auxiliar a dissociá-la de concepções simplistas e restritas. Essa ideia precisa ser desenvolvida com mais vagar. O autor (HILL, 2003, p. 05) pondera que, numa realidade tão complexa, não se pode considerar que os Estados são os únicos atores de política externa. Além disso, a distinção entre *high politics* e *low politics* apregoada pela corrente realista tampouco condiz com a atualidade. Em política externa, não é tão somente a temática que determina a importância de um problema. A cúpula decisória pode tanto se deter em questões de defesa, entraves comerciais, direitos humanos, educação etc.

Com a pluralidade de temáticas relacionadas à política externa e com uma maior descentralização do processo decisório, torna-se cada vez mais complicado buscar coerência na política externa. De acordo com Hill:

Thus foreign policy must always be seen as a way of trying to hold together or make sense of the various activities which the state or even the wider community is engaged in internationally. In that sense it is one way in which a society defines itself, against the backdrop of the outside world²⁶ (HILL, 2003, p. 05).

Para tanto, a política externa envolve políticas públicas e coerência. Se existe um corpo burocrático especializado que atribui sentido às ações internacionais de um ente, haverá intenções conscientes e coordenação. A partir de uma estratégia estabelecida (HILL, 2003), com certo grau de racionalidade, perseguem-se os objetivos em política externa. Cabe ao pesquisador analisar o comportamento dos atores internacionais, compreendendo-o por meio de uma moldura política, e não como um mero exercício técnico (HILL, 2003).

²⁵ A soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado) nas relações internacionais. A frase “um ator independente” permite a inclusão de fenômenos como a União Europeia; relações externas são “oficiais” para permitir a inclusão de resultados de todas as partes dos mecanismos de governo do Estado ou empresa, ao passo que mantém a parcimônia com respeito ao vasto número de transações internacionais sendo conduzidas atualmente.

²⁶ Então, a política externa deve sempre ser percebida como uma maneira de tentar unir ou dar sentido às várias atividades com as quais o Estado ou mesmo uma comunidade mais ampla está engajado internacionalmente. Nesse sentido ela é o único meio pelo qual uma sociedade se define, contra o pano de fundo do mundo exterior.

Essa compreensão pode se dar por meio de diferentes abordagens; não obstante, o ecletismo não pode ser a tônica absoluta. Para compreender o comportamento dos atores internacionais, a análise de política externa precisa focar-se na tomada de decisão, pois se acredita que a natureza do processo decisório influencia os resultados da política externa de um país (HILL, 2003). Com essa crença em mente, devem-se adotar teorias de médio alcance para testar percepções, racionalidade, interesses e motivações dos agentes em áreas específicas da política externa.

No que concerne ao debate agente-estrutura, Hill pondera:

In one sense the agency-structure debate has been good for foreign policy analysis. It has returned the perennial issues of causation, freedom and determinism to the agenda of International Relations and it has led to a sharper examination of the rather unsophisticated conceptual basis of some foreign policy studies. On the other hand, it has been for the most part a highly abstract debate, focusing on meta-ontology and epistemology²⁷ (HILL, 2003, p. 26).

Hill (2003) considera que a lógica de causalidade permeia tanto a relação do agente com a estrutura quanto a da estrutura com o agente. Basicamente, o autor adota a postura inicialmente proposta por Anthony Giddens (1989, p. 133): agente e estrutura influenciam-se mutuamente, em um processo contínuo e duradouro. Por essa razão, em termos práticos, a explicação dos fenômenos políticos- nos quais a política externa se insere- raramente residirá em um dos polos do debate, o que obriga o pesquisador a analisar agente e estrutura concomitantemente. No caso específico da política externa, atesta Hill (2003), a estrutura não é tão somente constituída pelo sistema internacional, mas pelas burocracias nacionais e pelo contexto sócio-político do Estado.

As estruturas são amiúde observadas nos padrões de comportamento dos atores, o que facilita consideravelmente sua verificação no momento da pesquisa. Aos seres humanos, cabe-lhes sempre a possibilidade de escolher, mesmo quando as estruturas influenciam sobremaneira seu comportamento. Deve-se considerar que os indivíduos sempre agem no interior de instituições, o que faz com que elas tenham de ser consideradas (HILL, 2003, p. 29).

²⁷ Em certo sentido, o debate agente-estrutura tem sido bom para a análise de política externa. Ele reinseriu na agenda das Relações Internacionais os problemas perenes de causalção, liberdade e determinismo, e ele levou a um exame mais aguçado de uma base conceitual um tanto rasa de alguns estudos em política externa. Por outro lado, isso tem sido em grande parte um debate altamente abstrato, com ênfase na meta-ontologia e na epistemologia.

Ao considerar os agentes que influenciam a política externa, Hill (2003) enfatiza a necessidade de compreender tantos os indivíduos que têm responsabilidade formal pela condução dos assuntos externos quanto as burocracias associadas- visto que elas respondem por uma expertise e por uma continuidade que tornam a política externa compreensível (HILL, 2003). Na maioria dos Estados, existem poucos indivíduos responsáveis pela formulação da política externa; sem embargo, esse contexto encontra-se em flagrante mudança, visto que a globalização tem o condão de aproximar o espaço doméstico do internacional (dando origem, de acordo com Hill, a uma política “interméstica”). Em geral, o principal responsável pela condução dos assuntos externos é o ministro das relações exteriores. Hill pondera:

Foreign ministers are still of considerable importance by virtue of specializing in external policy but they struggle to keep control of their vast portfolio, increasingly invaded as it is by colleagues running other ministries, and they are always likely to be trumped by a head of government who decides to take a direct interest in foreign affairs²⁸ (HILL, 2003, p. 53).

Em realidade, na maioria das políticas públicas, as decisões serão tomadas por uma cúpula formada pelo chefe de Estado e os ministros especialistas (HILL, 2003). Por mais que haja uma tendência de desconcentração da política externa, é de fundamental importância estabelecer qual é a unidade decisória prevalecente em determinado contexto e tema. Deve-se considerar que os que estão mais bem posicionados na hierarquia das instituições políticas têm mais potencial de decidir. No caso de um sistema político cujo poder é altamente concentrado no Chefe do Executivo, como é o caso do brasileiro, o Presidente pode delegar ou concentrar a decisão quando lhe aprouver.

Ainda que assim desejassem, nem o chanceler nem o Presidente podem concentrar todos os temas da pasta de relações exteriores. Por essa razão, é de extrema necessidade uma burocracia organizada e hierarquizada, em que as escolhas realmente importantes cheguem ao topo e os atos mais rotineiros sejam executados pelos escalões inferiores. A partir dessa percepção da importância da burocracia, inicia-se um debate sobre qual é a sua importância de fato na condução da política externa- questão bastante desenvolvida pela teoria da política burocrática.

²⁸ Os ministros das relações exteriores ainda têm importância considerável, em virtude de se especializarem em política externa, mas eles se esforçam para manter o controle de sua vasta pasta, cada vez mais invadida como é por seus colegas que dirigem outros ministérios, e eles sempre estão passíveis de serem superados por um chefe de governo que decide ter uma influência direta nos assuntos externos.

Para Hill (2003), o Ministério das Relações Exteriores, ainda que tenha de dividir suas competências com os demais organismos burocráticos do governo, cumpre três funções vitais: (I) a organização e a filtragem da informação de rotina, ou seja, a coleta de dados sobre os eventos que podem ser de interesse do país; (II) a formulação de políticas, ou seja, a manipulação das informações recebidas de forma que elas sejam úteis à política externa do país; (III) e a constituição de uma memória, ou seja, a manutenção da continuidade do sistema e a institucionalização de posições em termos das relações externas no país.

Além dessas funções tradicionais, em países nos quais os ministérios das relações exteriores gozam de prestígio, eles desenvolvem outras potencialidades institucionais (*institutional strengths*): “where they do enjoy trust, foreign ministries will have a considerable degree of autonomy, virtually constituting a sub-elite within the machinery of government”²⁹ (HILL, 2003, p. 78). Os corpos diplomáticos conseguem atrair burocratas qualificados, que mantêm um alto grau de coesão e distanciamento em relação às demais burocracias. Para Hill (2003, p. 78), “their control over external representation, their privileged contacts with foreigners and the continued mystique of international affairs gives them a certain carapace which protects against interference by other parts of domestic administration”³⁰.

A proeminência do Ministério das Relações Exteriores é, no entanto, ameaçada por uma série de fatores (HILL, 2003), quais sejam: a incapacidade técnica do corpo diplomático, tido como eminentemente generalista e sem conhecimento aprofundado acerca de política econômica, comércio e ciência política; a proliferação de escritórios internacionais promovidos por outros ministérios domésticos, que enviam seus próprios profissionais para tratar das pautas ministeriais; e ausência de clientelas domésticas, ou seja, não existem grupos políticos ou legisladores dispostos a apoiar as demandas do Ministério das Relações Exteriores (LIMA, 1994, p. XX).

Como afirma Hill (2003), os ministérios das relações exteriores encontram-se, atualmente, em um contexto de “rivalidade estrutural” com outros ministérios. No caso do Brasil, como se verificará ao longo da dissertação, em temas comerciais do

²⁹ Onde eles gozam de confiança, ministros das relações exteriores terão um grau considerável de autonomia, virtualmente constituindo uma sub-elite no interior da máquina do governo.

³⁰ Seu controle sobre a representação externa, seus contatos privilegiados com estrangeiros e a prolongada mística dos assuntos internacionais lhes concede uma certa carapaça que os protege das interferências de outras partes da administração doméstica.

Mercosul, existe uma proeminência do *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e comércio* (MDIC), do *Ministério da Fazenda* e do *Ministério da Agricultura (MAPA)*. Nem sempre essas diferentes instâncias políticas conseguem coordenar preferências e nem sempre o interesse do MRE prevalece, o que pode ocasionar uma “descentralização horizontal” da política externa.

1.6. Conclusões

Após comentar e criticar as diferentes correntes teóricas utilizadas na análise de política externa, cabe assinalar quais são as que consideramos capazes de explicar eficazmente os problemas de pesquisa da dissertação. A postura do Brasil face às crises enfrentadas pelo Mercosul é considerada, no presente trabalho, o resultado de interações internas, e não de um contexto sistêmico. Isso porque havia opções credíveis de inserção externa brasileira que não tinham por base o Mercosul e que poderiam ser adotadas, caso houvesse vontade política para isso. O sistema internacional não necessariamente convergia para modelos regionais ao modo do Mercosul. Essa foi, como se pretende demonstrar, uma opção da cúpula do Executivo nacional.

Ainda assim, percebe-se que a necessidade de ação do Executivo brasileiro se deu a partir de um estímulo externo. O estudo da interação existente entre os planos doméstico e internacional para compreender a política externa foi teorizado de forma pioneira por Robert Putnam (1988). Em sua metáfora dos jogos de dois níveis, considera-se que, em uma negociação internacional, o governante está posicionado em dois tabuleiros: o da política doméstica e o da negociação internacional (Putnam, 1988, p. 451). Logo, durante as negociações, o governante tem de ponderar questões de política externa e interna, sendo constrangido por ambas, já que é importante chegar a um acordo no plano externo, ao mesmo tempo em que se faz necessário ratificá-lo no plano interno (Moravcsik, 1993, p. 4). De acordo com Moravcsik (1993, p. 07)

all sophisticated theories of international relations, domestic and international, tend to concede that domestic actors are active participants in foreign policy-making. The question that divides them is

whether the observed domestic behavior can best be accounted for by using international or domestic theory³¹

Na linha de argumentação dos jogos de dois níveis, busca-se combinar o ambiente doméstico com o externo, considerando que eles estão necessariamente imbricados. Como afirma Peter Evans (1993, p. 397), “the role of international and domestic factors in the determination of outcomes is simultaneous and mutual”³².

O modelo do processo organizacional de Allison (1971) responde pelas atividades rotineiras dos ministérios, em que não é necessário levar as decisões à cúpula. Como afirmado anteriormente, as rotinas organizacionais são capazes de filtrar as opções existentes. Quando, por sua vez, surgem demandas de importância tal que chegam à cúpula decisória, o modelo da política burocrática possui maior poder explicativo, visto que enfatiza uma barganha entre burocracias. O trabalho pressupõe que a barganha não ocorre no interior de ministérios, mas entre ministérios³³. Com a perda de seu monopólio decisório, o Itamaraty é levado a dialogar com os demais ministérios, o que pode ensejar consensos ou conflitos.

Em uma estrutura organizacional sem hierarquia entre os ministérios, o Presidente da República emerge como fiel da balança, ou seja, ele é a instância não burocrática de solução do impasse. Essa ênfase no papel do indivíduo é apreendida tanto pelas análises cognitivas empreendidas por Hermann quanto pela relação entre indivíduos e burocracias estabelecida por Hill (2003). Quando o Presidente é levado a decidir, suas preferências pessoais importam, e a importância da retórica da integração pode, em certo grau, ser explicada pelas afinidades pessoais dos Presidentes FHC e Lula sobre a pauta.

Em síntese, utiliza-se uma perspectiva neoinstitucionalista para compreender como as burocracias resolvem problemas de política externa mais corriqueiros. Quando a questão política chega ao topo da hierarquia decisória, a barganha entre burocracias,

³¹ Todas as teorias sofisticadas de relações internacionais, domésticas e internacionais, tendem a reconhecer que os atores domésticos são participantes ativos na formulação de política externa. A questão que os divide é se o comportamento doméstico observado pode ser melhor explicado utilizando teoria de política interna ou internacional.

³² O papel dos fatores domésticos e internacionais na determinação dos resultados é simultâneo e mútuo.

³³ Isso não significa que inexistam barganhas no interior dos ministérios. Quer-se dizer apenas que, para os fins propostos pelo presente trabalho, apenas interessa o resultado final dessas barganhas, que é apresentado pelo ministério como uma postura unívoca.

juntamente com a personalidade do líder, parece explicar melhor os resultados dos casos de estudo.

CAPÍTULO 02 - A INTERAÇÃO ENTRE ATORES: ITAMARATY, PRESIDENTE DA REPÚBLICA E DEMAIS MINISTÉRIOS RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA EXTERNA

2.1. A formulação de política externa no Brasil pós-1988

Ao final dos anos 1980, a maioria dos Estados da América Latina supera o modelo de autoritarismo até então vigente e estabelece as bases para um sistema democrático de governo, a ponto de se falar de uma “onda de democratização” (HAGOPIAN; MAINWARING, 2005, p.10). Concomitantemente, verificam-se novos ensaios integracionistas no continente americano. Se experimentos anteriores prezaram por instituir organizações que limitavam fluxos de capital entre membros e não membros, a perspectiva emergente mais se associou à ideia de um regionalismo aberto³⁴. De acordo com Celso Lafer (2000, p. 217), essa nova abordagem pretende tornar compatíveis entre si as agendas de modernização interna e externa.

As transformações internas e externas supramencionadas podem ser compreendidas como fenômenos interligados. Democracia e abertura econômica foram capazes de provocar mudanças em políticas adotadas nos mais diversos setores da administração pública. Como atesta Soares de Lima (2000, p. 265):

esses países [da América Latina] estão experimentando processos de reforma institucional abrangentes que não se restringem ao campo econômico, mas alcançam as próprias instituições de governo e um leque variado de políticas públicas.

No caso específico da política externa, o binômio *regionalismo e democracia* pode estimular a promoção de uma maior transparência em sua formulação e motivar a inclusão de novos atores com poder de influência em sua agenda. A fim de compreender melhor a amplitude das transformações, o argumento deve ser desenvolvido com maior profundidade.

³⁴ O termo regionalismo aberto foi utilizado pela Cepal (1994) para designar estratégias de integração entre países de caráter mais flexível, quando comparadas com as adotadas no âmbito da Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc)

Quanto ao novo espaço democrático, é de se considerar que um governo pautado em mecanismos de *accountability* não pode descartar as críticas da opinião pública com respeito à sua atuação no sistema internacional. Afinal, isolar a política externa como temática puramente de Estado guarda em si o potencial de gerar prejuízos eleitorais, e, por conseguinte, vai de encontro ao interesse dos políticos em se manter no poder. Ainda não existem pesquisas que relacionem política externa com a decisão dos eleitores (Onuki e Oliveira, 2006, p. 145), mas já é possível perceber que o tema ganhou projeção nas campanhas presidenciais de 2002 e 2006 (Faria, 2008, p. 82). Assim, o debate sobre formulação e implementação de política externa é ampliado para além do corpo administrativo especializado.

Já no que concerne à integração regional, a adesão ao processo demanda discussões multilaterais e decisões tomadas em conjunto. Isso pode levar, a curto prazo, à relativização do interesse nacional e à diminuição dos ganhos relativos. A decisão em matéria de política externa é, então, influenciada em duas frentes: aumento de transparência e multilateralismo.

A inclusão de novos atores – opinião pública, mercado, organizações regionais de integração - como condicionantes na elaboração da política externa acaba por enfraquecer pilares muito caros à Escola Realista. O Estado autônomo, racional e prioritariamente securitário cede espaço a uma estrutura com múltiplos níveis de governança e estimulada a cooperar em determinadas arenas. Esse novo contexto é ainda mais premente no contexto latino-americano, dado que a região é caracterizada pelo baixo índice de conflitos interestatais violentos. Não obstante, a situação aparentemente harmônica convive com elevados níveis de concentração de poder na figura do chefe do Executivo (LIMA, 2000, p. 268).

Reduzindo a análise ao Brasil e seus experimentos em matéria de integração regional, pondera-se que o país não foge à regra de sua vizinhança. Após o longo período de ditadura militar, o Estado democrático favoreceu, de forma mais assertiva, a convergência política com a Argentina na busca de superar animosidades históricas mútuas. A literatura especializada (Cervo, 2008; Saraiva e Tedesco, 2001) ainda não chegou a um consenso sobre quais foram os principais condicionantes que levaram o Brasil a alterar padrões de continuidade da política externa brasileira.

Para Amado Cervo (2008, p. 35), inexistiu uma política externa específica para determinado tipo de regime político. Por essa razão, uma mudança na política externa brasileira pode se relacionar com a transição de ditadura para democracia e vice-versa. Cervo assinala que, em geral, uma mudança abrupta nos padrões de política externa engendra o subsequente retorno do paradigma anterior. Isso ocorreu no início do Governo Militar (1964-1984), quando, no governo Castello Branco, tentou-se romper com os pilares da política externa independente e substituí-los por um alinhamento ideológico com os Estados Unidos. Já em 1967 observa-se o abandono do alinhamento sem recompensas por uma política mais autônoma, o que faz com que a diplomacia de Castello Branco seja alcunhada por Cervo de passo fora da cadência. Por seu turno, a política externa pode sofrer inflexões sem que necessariamente haja alteração do regime político, como ocorreu na República Velha, durante a gestão do Barão de Rio Branco³⁵.

Cervo (2008, p. 35) assinala que a mudança de regime implica a substituição de dirigentes com crenças ideológicas mais distintas do que ocorre na mera alternância de governo. Em que pese essa tendência geral, outras variáveis podem influenciar na continuidade ou na ruptura dos padrões de política externa. Para o autor, modelo de inserção internacional do país depende da identidade nacional; da identidade cultural; da capacidade de estabelecer consensos internos; do grau de racionalidade na gerência das políticas de Estado; e da existência de um projeto nacional. Verifica-se que o autor valoriza variáveis internas para explicar mudanças na política externa.

Para o autor, a essência da identidade nacional é a ideia de país em desenvolvimento, que emerge nos anos 1930. Com o chanceler Osvaldo Aranha (gestão de 1938 a 1944), a política exterior tornou-se instrumento para a garantia do desenvolvimento interno. Percebe-se, então, que para Cervo, as mudanças na política externa são construídas internamente pelos dirigentes- Presidentes, chanceleres e ministros- e que a transição democrática não garante alterações no modelo de inserção internacional.

Pinheiro (2005, p. 08) também se filia à concepção de que a política externa brasileira pautou-se por uma busca pelo desenvolvimento, apesar de não associar essa condição à identidade nacional. Apesar de considerar que o nível sistêmico é capaz de constringer a atuação do Brasil internacionalmente, Pinheiro afirma que é necessário

³⁵ O Brasil adotou uma postura mais universalista.

que a análise enfatize os atores e instituições que, internamente, formulam a política externa. Isso porque, desde o final do século XIX, o Brasil detém um determinado grau de autonomia para responder às demandas internacionais (PINHEIRO, 2005, p. 10).

Do mesmo modo que Cervo (2008), a autora considera que alterações no regime político não necessariamente implicam mudanças significativas na política externa. Ao mesmo tempo, a política externa pode ser alterada sem que o regime político mude (PINHEIRO, 2005, pp. 10-11). Com respeito às inflexões na política externa que ocorreram após o regime militar (1964-1988), a autora afirma que é difícil determinar com exatidão em que momento elas se dão: “alguns autores consideram que houver uma crise de paradigmas nos anos 1980, outros localizam a mudança no início da década de 1990, no governo Collor de Mello” (PINHEIRO, 2005, p. 50).

Ainda que não seja possível determinar com exatidão em que momento a política externa brasileira abandonou seus tradicionais paradigmas³⁶, é possível identificar algumas contribuições do novo regime democrático na desconcentração horizontal da política externa e na maior atuação do Presidente da República. Inicialmente, os processos de democratização na América Latina dos anos 1980 fizeram com que questões antes relegadas ao status de *low politics* ganhassem maior projeção e se tornasse prioridade do governo (PINHEIRO; MILANI, 2012, p. 40).

Além disso, a sujeição das ações do Presidente da República ao crivo eleitoral faz com que seja necessário inserir cada vez mais a política externa no rol de políticas públicas de governo. Em junho de 2002, o ministro de Relações Exteriores, Celso Lafer, manifestou interesse em retomar a pauta de negociações comerciais com a Argentina. Apesar da crise, que dificultava as negociações, o governo brasileiro tinha interesse em negociar, dada a proximidade das eleições no Brasil. O fim do Mercosul antes das eleições presidenciais de 2002 implicaria um enfraquecimento ainda maior do Mercosul, um dos pilares da política externa de Fernando Henrique Cardoso (FHC).³⁷ Como afirmam Pinheiro e Milani (2012, pp. 40-41)

³⁶ De acordo com Pinheiro (2005), Cervo (2008), Cervo e Bueno (2002), ao longo do século XX, a política externa brasileira oscilou entre o paradigma globalista, que privilegiava uma diversificação de parcerias no exterior, e o americanista, que considerava as relações com os Estados Unidos o foco da atuação internacional do Brasil.

³⁷ “Brasil fará novo esforço para manter o Mercosul funcionando”, O Estado de S. Paulo, 10 de junho de 2002.

Paulatinamente, torna-se fato que a política externa não logra mais escapar aos processos de tomada de decisão aos quais as políticas públicas estão submetidas e que são característicos dos regimes democráticos modernos, quais sejam: relação entre Poder Executivo e Legislativo, possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, existência de trâmites burocráticos (e uma política burocrática) e participação da sociedade civil, dos operadores empresariais e sindicais.

Com a democratização, o número de atores que se interessaram em participar do processo decisório aumenta consideravelmente. Em determinados contextos, esses atores puderam lançar mão da opinião pública e de *lobbies* para alterar as preferências políticas a seu favor (CASON; POWER, 2006, pp. 3-4). Isso ocorreu quando a Argentina propôs a redução da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul para bens de informática em 2001. Com essa ameaça de prejuízo aos produtos brasileiros, empresários do setor de eletroeletrônicos, que não discutiam há anos, uniram-se para tentar reverter a medida. Nesse sentido, a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), a Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) lançaram nota conjunta criticando a medida.³⁸

Para Hill (2003, p. 42), essa desconcentração das competências de um ministério das relações exteriores é uma tendência natural. Afinal, se a democracia e a soberania popular são os principais atributos de um sistema político, não se justifica que temas como segurança e política externa sejam delegados a uma pequena elite burocrática que monopoliza funções sob a alegação de que o segredo de Estado é necessário nas relações com outros países. Como afirmam Cason e Power (2006, p. 03), isso não significa um total esvaziamento de funções do Itamaraty, mas sim que a instituição é impelida a mudar para acomodar as demandas de novos atores.

Sob a perspectiva de Lima (2000), a alteração no padrão da política externa dá-se por uma combinação entre variáveis exógenas e endógenas. No período anterior a 1988, os diplomatas tinham como principal função a representação dos interesses de uma coalizão industrializante, que considerava ser a política externa um dos instrumentos para o desenvolvimento. No plano externo, o fim da Guerra Fria, as crises financeiras dos anos 1980 e as dificuldades de negociação multilateral contribuíram para que o Brasil adotasse uma política mais cooperativa no âmbito externo. No âmbito

³⁸ “Redução da TEC opôs ministros e exibiu dificuldades do governo”, O Estado de S. Paulo, 01 de julho de 2001.

interno, a democratização foi concomitante à crise do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), o que desencadeou um processo de abertura comercial e uma maior participação dos agentes internos na formulação da política exterior (LIMA, 2000, p. 295).

O modelo democrático adotado em fins dos anos 1980 influencia duas dinâmicas: uma possível desconcentração do poder que o Itamaraty detinha até então na condução da política externa; e uma maior politização da política externa, em função da nova redistribuição de poder (LIMA, 2000, p. 296). Em suma, para Lima (2000, p. 295):

A principal consequência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa, que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. Idealmente, nessa nova situação, a ratificação tende a adquirir uma dinâmica própria, cabendo ao chefe de governo o papel de compatibilizar os dois níveis, tal como ocorre nas poliarquias contemporâneas.

Percebe-se que, com a redemocratização, a política externa passa a ser bastante influenciada pela dinâmica de atores domésticos, que nem sempre estão inseridos no corpo burocrático especializado em política externa e respondem a uma lógica de distribuição de interesses e de preferências (PINHEIRO; MILANI, 2012, p. 41). Isso não significa que a formulação da política externa brasileira abandonou totalmente seu padrão de insulamento, e sim que é possível verificar mudanças significativas principalmente quanto à atuação do Presidente da República e de alguns ministérios específicos, tais como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e o da Fazenda (MFAZ). Com as mudanças discutidas, é possível incluir a política externa no rol de políticas públicas do Estado (MILANI, 2012, p. 37).

Apresentando um interessante contraponto à visão apresentada, Ramanzini (2009, p. 120) considera, em seu estudo sobre a atuação do Brasil na Rodada Doha e no G-20, que o Itamaraty, com suporte da Presidência da República, foi o responsável pela estratégia de negociação brasileira. Isso se deu pela capacidade de adaptação diplomática a uma nova realidade externa e interna, que fez com que o Itamaraty conseguisse concentrar poder decisório.

Evidencia-se a ideia de especificidade da política externa em relação às demais políticas públicas e sua funcionalidade para o quadro das políticas de desenvolvimento, implementadas pelo governo. Quando isso é visível, como na atuação do Brasil no G-20, o Itamaraty tende a reforçar a sua posição específica no aparelho estatal brasileiro (RAMANZINI, 2009, p. 120).

Para o autor, ainda que o contexto doméstico seja caracterizado pelo conflito, o Itamaraty conseguiu delinear a estratégia negociadora brasileira. Apesar de o regime político distinto, a atuação do Itamaraty e sua influência no governo teriam permanecido basicamente inalteradas (RAMANZINI, 2009, p. 121):

O peso do Itamaraty, historicamente, tem se fortalecido na medida em que, em determinado período, haja uma forte correlação entre o padrão econômico adotado internamente, um atendimento às demandas das elites dominantes, numa situação de razoável coesão e, também, que haja uma funcionalidade da política externa no que se refere à manutenção ou ampliação da capacidade de atuação autônoma no sistema internacional. (p. 129)

Outro contraponto importante às concepções anteriormente apresentadas são os trabalhos de Pinheiro (1994) e Farias (2007), que analisam a atuação das unidades decisórias de política externa em períodos anteriores à democratização. Para Pinheiro (1994, p. 59), que analisa a política externa brasileira do governo Ernesto Geisel (1974-1979), a doutrina de segurança nacional então vigente não é suficiente para explicar as alterações nas linhas mestras da política externa. A autora conclui que foi a liderança do Presidente Geisel, e sua relação de confiança com o chanceler Francisco Azeredo da Silveira, que permitiu o abandono da concepção de fronteiras ideológicas e a aproximação com países fora da zona de influência norte-americana. Assim, não é possível desqualificar totalmente a atuação do Presidente antes da redemocratização.

Por sua vez, Rogério de Souza Farias (2007) pondera que o Itamaraty não deteve o monopólio decisório na definição da atuação brasileira no GATT entre 1973 e 1993. Não obstante, apesar de outros órgãos estatais terem participado do estabelecimento de diretrizes para as negociações multilaterais, a relação entre as estruturas burocráticas era, na maioria dos casos, cooperativa (FARIAS, 2007, p. 15). De acordo com o autor, o Itamaraty não conseguiu impor-se em razão de sua incapacidade em implementar as decisões tomadas no plano externo. Com isso, outras forças burocráticas, como o Ministério da Fazenda, conseguiam sobrepujar o Itamaraty. Em síntese, outras forças burocráticas restringiram, em determinadas circunstâncias, a posição do Itamaraty.

Como se percebe, é possível encontrar tanto abordagens que apontam para o insulamento burocrático do Itamaraty após a redemocratização quanto para a desconcentração da tomada de decisão durante o regime militar. Isso demonstra que a presente dissertação apenas pode apresentar tendências, e não determinar uma relação de causalidade rígida e infalível. Assim, considera-se que a redemocratização e as

alterações no sistema internacional após a Guerra Fria alteraram o padrão de agir da diplomacia brasileira. De acordo com Pinheiro e Milani (2012, p. 10):

A diversidade de vínculos intergovernamentais e intersociais superam a capacidade de gestão deste ator [Itamaraty] na condução cotidiana das relações do país com o mundo. Seu desafio já não seria o de manter as rédeas sob controle, mas sim o de evitar uma visão de mundo obsoleta.

Os fortes indícios de alteração no padrão institucional não significam que se tornou impossível encontrar contextos em que o monopólio decisório foi mantido. No presente trabalho, portanto, privilegia-se a apresentação de uma tendência, e não de uma lei imutável.

2.1.1. O fortalecimento de uma diplomacia presidencial de acordo com a literatura especializada

A existência de uma diplomacia presidencial não é uma novidade para os teóricos em análise de política externa. Tendo seu berço nos Estados Unidos, a disciplina, desde seus primórdios, discutiu o papel do Presidente na tomada de decisão. O sistema norte-americano é bastante propício para a análise do chefe do Executivo como ator central na política externa. Afinal, trata-se de uma política pública em que o Presidente tem bastante autonomia em sua relação com Congresso (Soares de Lima e Santos, 2001, p. 121).

No Brasil, a discussão sobre a diplomacia presidencial intensifica-se no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Ministro das Relações Exteriores do Brasil durante o governo Itamar Franco (1992-1994), FHC claramente nutria afeição por temas de política externa, buscando uma atuação mais ativa do que a verificada em seus antecessores. Em 1999, o diplomata Sérgio Danese publicou livro intitulado *Diplomacia Presidencial*- sua tese no curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco- em que, além de discutir a história da diplomacia presidencial, analisa o governo FHC.

É necessário cautela em relação à inclusão de estudos de diplomatas em dissertações puramente acadêmicas. Se já é uma aspiração - e não uma meta tangível - obter neutralidade axiológica em um estudo científico, essa tarefa torna-se consideravelmente mais árdua quando o pesquisador se encontra completamente inserido em seu objeto de estudo. Na produção dos diplomatas brasileiros, existe uma

preocupação, consciente ou subliminar, de legitimar um modelo de política externa, para além da narrativa dos fatos. Assim, a análise do Itamaraty por indivíduos que passaram por um intenso processo de socialização no interior da instituição deve ser, no mínimo, ponderada com cautela.³⁹ Feitas essas ressalvas epistemológicas, cabe ressaltar que *Diplomacia Presidencial* é o único estudo sistemático acerca do protagonismo do Presidente da República na seara externa. Faz-se necessário, portanto, utilizá-lo como ponto de partida e complementar suas fragilidades com estudos mais específicos.

De acordo com Danese (1999, p. 51), a diplomacia de cúpula - também chamada de presidencial em regimes presidencialistas - destaca-se por ser um contraponto à diplomacia tradicional. Enquanto, na diplomacia tradicional, um corpo burocrático especializado é o responsável pela tomada de decisão em política externa, na diplomacia presidencial, o Presidente imprime um traço pessoal na condução da política externa, além da rotina e das funções *ex officio*. Isso ocorre quando o Presidente utiliza todos os poderes concedidos pela Constituição do país.

A diplomacia presidencial necessariamente representa um distanciamento da diplomacia tradicional, pois incorpora elementos ausentes nesta (DANESE, 1999, p. 35). Existe uma necessidade de apresentar resultados a uma opinião pública que pode garantir ao Presidente benefícios eleitoral. Por essa razão, a celeridade na aprovação de acordos e a visibilidade da ação do condutor da política externa são exponencialmente maiores do que na diplomacia tradicional. Danese (1999, p. 29) considera que a chancelaria do governo FHC incorporou o discurso de uma diplomacia presidencial antes mesmo de ela ser evidenciada de fato - afinal, nem a plataforma eleitoral de FHC, nem seu discurso de posse apontavam para uma postura mais assertiva no plano externo. Para Muxagani (pp. 279-280):

Em relação à dicotomia democracia/governabilidade, a reorganização do discurso diplomático em função da diplomacia presidencial soluciona o problema da falta de representatividade da agência diplomática, visto que o Presidente da República, em contraste com o viés tecnocrático do Itamaraty, se insere na lógica eleitoreira da política doméstica e com isso estaria presente em seu cálculo político a importância da visibilidade de seus atos perante a sociedade.

A fim de facilitar a compreensão do que seria uma atividade que extrapola o

³⁹ Devo essa reflexão ao curso ministrado por Letícia Pinheiro e Paula Vedovelli no 3º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, intitulado “O diálogo entre a diplomacia e a academia no Brasil”. As professoras fizeram com que eu me tornasse menos ingênuo em relação à produção oriunda do Instituto Rio Branco.

protocolo e as normativas constitucionais, Danese (2009, p. 35) estabelece gradações na atuação do Presidente da República. Numa diplomacia presidencial de grau zero, ou diplomacia *ex officio*, o Presidente apenas realiza atos protocolares e administrativos de responsabilidade do chefe da administração pública. Não se trata de um ato elaborado pelo Presidente, mas uma necessidade de cumprir formalidades previstas, ensejando um desempenho estático (DANESE, 1999, pp 63-64). Para Danese, um ato protocolar do Presidente “corresponde ao seu desempenho segundo as funções e responsabilidades prescritas na Constituição ou dela decorrentes. Seria um ato administrativo, nominal que ele realiza enquanto chefe de uma burocracia de Estado”. Essa definição poderia servir para elucidar o conceito de diplomacia presidencial, se as competências previstas ao chefe de Estado pela Constituição Federal não fossem sobremaneira amplas. De acordo com seu art. 84:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

Em tese, cabe ao Presidente estabelecer contato com qualquer Estado estrangeiro e celebrar acordos internacionais *lato sensu*. No entanto, se o Presidente de fato se ocupasse dessas prerrogativas que lhe são garantidas no texto constitucional, muito provavelmente ele não disporia de muito tempo para tratar de questões de política interna, que são sua maior preocupação no período eleitoral⁴⁰. Em realidade, o que o Presidente da república tradicionalmente faz é delegar a tomada de decisão em política externa ao ministro das Relações Exteriores, que, por sua vez, pode concentrar tomada de decisão ou delegá-la para uma instância burocrática. Assim, no presente trabalho, considera-se que, na diplomacia protocolar, o Presidente apenas referenda uma decisão tomada em outra instância e que, numa diplomacia presidencial, o Presidente concentra um poder decisório que foi tradicionalmente delegado.

No primeiro grau da diplomacia presidencial, o chefe de Estado reage a estímulos externos, sendo, por exemplo, levado a decidir determinada discórdia em sua burocracia. Essa diplomacia reflexa, conforme Danese a intitula, também ocorre quando o Presidente deve legitimar ou assegurar um curso de ação na política externa, o que, de certa maneira, o posiciona como líder no processo (DANESE, 1999, p. 64). Já num

⁴⁰ A importância da política externa na eleição presidencial é tema bastante recente na literatura nacional, mas que já estimula debates interessantes. Ver: FARIA (2008); HOLZHACKER (2001);

segundo grau, considerado uma diplomacia ativa, o Presidente torna-se uma espécie de mecanismo para veicular princípios da política externa e cumprir determinados objetivos. Em outros termos, a figura do Presidente torna-se representativa da política externa de seu governo. Por essa razão, ele se posiciona frequentemente sobre o tema e o número de suas viagens internacionais aumenta consideravelmente.

No terceiro e último grau explicitado por Danese (1999, p. 64), encontra-se a diplomacia afirmativa. Nesse contexto, o Presidente seria responsável pela iniciativa diplomática, conduzindo a política externa “segundo sua própria sensibilidade e senso de oportunidade, orientando a burocracia e assumindo politicamente, e não apenas administrativamente, a responsabilidade pela ação e pelos resultados”. Para fins desse estudo, essa diplomacia afirmativa é exagerada. Como já foi mencionado, o Presidente tem uma série de atribuições que o impedem de participar direta e indefinidamente na linha de frente da diplomacia. Ao que parece, são casos pontuais que fazem com que ele emergja para legitimar a conduta de sua burocracia ou para resolver um impasse.

Quadro 02: Gradações da Diplomacia Presidencial

Intensidade ↑

Grau	Denominação	Definição
Terceiro	Diplomacia Afirmativa	Iniciativa parte do mandatário, que imprime um traço pessoal na política externa
Segundo	Diplomacia Ativa	Presidente torna-se ator importante para cumprir determinados objetivos de política externa.
Primeiro	Diplomacia Reflexa	Reação a situações ou estímulos externos; mandatário é acionado para garantir um consenso. Ação como resposta;
Zero	Diplomacia <i>Ex Officio</i>	Realização de atos protocolares, administrativos e nominais. Desempenho estático

Fonte: Danese (1999). Elaboração da autora.

Em artigo sobre a diplomacia presidencial, Cason e Powell (2006) - que privilegiam análise de políticas públicas em detrimento das tentativas de classificação - assinalam que a formulação da política externa é pouco discutida no Brasil. Enquanto

que há uma intensa discussão sobre os rumos e diretrizes adotados, negligencia-se o processo de tomada de decisão. Para os autores (2006, p. 02), a análise dos determinantes da política externa brasileira ganha importância num contexto de perda do monopólio decisório do MRE. Embora ator importante no processo decisório, o Itamaraty tem de lidar com uma gama de novos atores e com o protagonismo do Presidente da república.

Para Cason e Powell (2006, p. 05), esse aumento no número de atores e a participação do Presidente são uma mudança de padrão da política externa brasileira e, após 1995, ambas as tendências ganharam força. Os autores apontam que, aprioristicamente, os dois movimentos são contraditórios. Afinal, um maior número de atores com influência na decisão vai de encontro a uma personalização da política externa. No entanto, essas alterações se somam para servir de contraponto ao insulamento burocrático tradicional do Itamaraty. Ressalte-se que ambos os fenômenos devem ser compreendidos de forma relativa: se antes o Itamaraty praticamente monopolizava a condução das relações entre Brasil e o restante do mundo, atualmente, ele deve se ajustar ao compartilhamento de funções. Como exemplo dos ajustes nos anos 1990, menciona-se a criação de Seções Nacionais de Coordenação para debates entre Estado e sociedade sobre Mercosul, Alca e União Europeia (CASON; POWELL, 2006, p. 06).

No entanto, para Cason e Powell (2006, p. 09) o indicativo mais expressivo de que o Itamaraty perdeu poder é a crescente intervenção do Presidente da República em temas de política externa. Antes de 1994, os Presidentes eram altamente dependentes do MRE, concedendo um alto grau de autonomia decisória ao ministro das relações exteriores. Os autores afirmam que as negociações internacionais mais importantes eram conduzidas pelo ministro ou por altos oficiais do Itamaraty. Essa nova atuação do Presidente tem o condão de alterar os resultados da ação diplomática, tornando-a distinta do agir tradicional do Itamaraty (CASON; POWELL, 2006, p. 13).

Com isso, considera-se que essa mudança no padrão de formulação da política foi provocada por questões nacionais, regionais e internacionais (CASON; POWELL, 2006, p. 15). Como fatores internacionais, são apontados o fim da Guerra Fria e a crise do modelo de industrialização por substituição de importações. Esses acontecimentos alteraram significativamente a forma pela qual o país interagia com o restante do

mundo. O Brasil teve de explorar novas parcerias, em vez de priorizar o desenvolvimento de um mercado interno. Já como fatores regionais, os autores mencionam a criação de uma ambiciosa experiência integracionista, a saber, o Mercado Comum do Sul (Mercosul): “the entire regional integration initiative only gained steam because of the leadership of presidents who also saw integration as a crucial element of Brazil’s new development strategy” (CASON; POWELL, 2006, p. 18).

Por fim, como fatores domésticos, apontam-se as relações partidárias, a personalidade dos Presidentes e questões de política burocrática brasileira. O Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) - a que são filiados, respectivamente, os ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva - mantêm relações transnacionais bastante robustas com outros partidos. Enquanto o PSDB privilegia o contato com a social democracia europeia, o PT favorece o diálogo com partidos de esquerda, como o Alianza da Argentina e o Frente Amplio do Uruguai (CASON; POWELL, 2006, p. 18). Isso teria permitido um contato mais amplo com a comunidade internacional. Além disso, ambos os Presidentes demonstravam ter afinidade com a condução dos assuntos externos. FHC já havia ocupado o cargo de ministro das relações exteriores no governo Itamar Franco (1992-1994), e Lula, desde seu discurso de posse, mostrava-se um entusiasta da integração dos povos da América Latina. Em realidade, a postura do Presidente Lula no âmbito externo é a que mais se assemelha às propostas originárias do PT. Enquanto que no âmbito macroeconômico o governo frequentemente adotou uma postura de centro-direita⁴¹, no âmbito diplomático, os discursos e as práticas eram marcadamente de esquerda.

Apesar de apontar hipóteses interessantes para explicar esse novo panorama da política externa, pondera-se que o artigo não se propõe a testá-las. Os autores se propõem a apresentar alguns exemplos que corroboram as hipóteses, sem realizar estudos de caso. Isso é um indicativo de que a literatura especializada ainda carece de estudos que valorizam teste de hipótese na análise de política externa. No capítulo 03 da presente dissertação, busca-se avançar nessa seara.

Em um trabalho mais voltado para as teorias da integração que para política externa, Malamud (2005, p. 138) argumenta que a diplomacia presidencial não pode ser considerada o único fator responsável pelo relativo sucesso do Mercosul. A diplomacia

⁴¹ Principalmente nas políticas monetária e financeira

presidencial, em seu trabalho, é entendida como o recurso costumeiro a negociações diretas entre Presidentes sempre quando há um grande conflito ou decisão a ser tomada (MALAMUD, 2005, p. 139). O autor analisa três crises do Mercosul para analisar qual o papel exercido pelos Presidentes na resolução dos problemas e quais os mecanismos institucionais de que ele lança mão no processo. Malamud (2005, p. 159) conclui que, de fato, a intervenção presidencial acelerou a integração regional e alterou os resultados das interações entre os países. No entanto, isso não se deu em razão da personalidade do Presidente, mas por suas capacidades institucionais (*institutional capabilities*). De acordo com o autor (MALAMUD, 2005, p. 159):

In order to negotiate and secure agreements with their counterparts, Menem, Cardoso and De la Rúa made extensive use of the prerogatives granted to them by national constitutions and legislation. These prerogatives allowed the presidents to overwhelm other potential veto players such as the cabinet-including the economy and foreign ministers, who did not always belong to the president's party-and the congress in ways not available either to parliamentary or balanced presidential regimes.⁴²

Assim, a concentrações de poderes nos Executivos de Brasil e Argentina contribuíram para que os Presidentes, desconsiderando outros atores, pudessem agir com celeridade nas crises enfrentadas pelo Bloco - e isso fortalecia o uso da diplomacia presidencial. Malamud (2005, p. 159) ainda aponta duas características dos sistemas políticos brasileiro e argentino que permitiram um maior avanço da integração. Em primeiro lugar, a preponderância dos Presidentes em relação aos demais atores nacionais legitimava sua atuação e garantia que suas decisões não fossem, posteriormente, bloqueadas. Em segundo lugar, o Presidente tornou-se um ator não burocrático a ser acionado quando necessário. Malamud (2003, p. 56) argumenta, ainda, que um Executivo nacional forte foi o elemento capaz de garantir o avanço da integração no Mercosul sem instituições de caráter supranacional. Em outros termos, o presidencialismo funcionou como equivalente a uma instituição regional.

Os três casos utilizados por Malamud para indicar a intervenção presidencial como parte integrante da instituição regional foram a atuação dos Presidentes na solução da crise dos automóveis (1995), da crise do açúcar (1997) e da crise da desvalorização

⁴² A fim de negociar e garantir acordos com seus pares, Menem, Cardoso e De la Rúa frequente utilizaram suas prerrogativas garantidas por suas legislações e constituições nacionais. Essas prerrogativas permitiam ao Presidente derrubar outros potenciais atores com poder de veto, tais como o gabinete- incluindo os ministros da economia e das relações exteriores, que nem sempre pertenciam ao partido do Presidente- e o congresso, em meios não disponíveis nem no parlamentarismo nem no presidencialismo balanceado.

do real (1999). Embora o argumento do autor seja bastante plausível, faz-se necessário discutir o possível viés de seleção em sua análise. Em estudos qualitativos, o pesquisador não preza pela aleatoriedade na seleção dos casos estudados. Sendo sua escolha deliberada, existe a possibilidade de os casos escolhidos enviesarem os resultados obtidos. Em artigo sobre o tema, Barbara Geddes (1990, p. 131) afirma que, se os casos são escolhidos a partir da variável dependente, a teoria proposta é submetida a um teste. Para a autora, o pesquisador deveria prezar por casos que apresentassem diferentes resultados na variável dependente. Dessa forma, a relação de causa e efeito poderia ser testada. Assim, a inclusão de um caso em que houve a solução de uma crise sem a intervenção direta do Presidente pode contribuir para o teste de hipóteses.

As contribuições do autor são valiosas. Ele considera que não é a diplomacia presidencial, mas as estruturas institucionais - como o sistema presidencialista de governo -, que explicam os procedimentos e resultados adotados no bloco regional. São essas estruturas que permitem uma atuação mais veemente dos Presidentes da República na viabilização da integração regional. Ademais, os Presidentes intervêm eficazmente na solução de crises no Bloco mais por suas capacidades institucionais do que por sua liderança carismática. A negociação direta é utilizada por Presidentes em momentos cruciais para a integração, já que eles viabilizarão a aprovação interna da decisão conjunta.

2.2. O modelo presidencialista brasileiro e suas implicações para a análise de política externa

Uma perspectiva de política externa como política pública deve considerar em que bases se sustentam as relações entre poderes- sobretudo as relações entre Executivo e Legislativo e sua influência nas relações exteriores do país. Cabe considerar as peculiaridades do modelo proporcional do sistema político brasileiro e sua influência na composição do governo.

Ainda que, nos governos representativos modernos, as eleições sejam o momento estruturante do contrato entre cidadãos e representantes, a expectativa que se forma em torno da eleição é diferente nos modelos majoritário e proporcional (MELO, 2007, p. 16). Enquanto que, no modelo proporcional, preza-se pela valorização das

preferências políticas do maior número de pessoas, o modelo majoritário valoriza as maiores minorias de um sistema político. A crítica multiculturalista ao majoritarismo (HABERMAS, 2001; DWORKIN, 2005; LISZT, 2005) é de que ele não consegue representar de forma eficaz a complexidade de uma sociedade, negligenciando valores e opiniões de um grupo social considerável. Por isso, o governo deveria tentar responder ao maior número possível de pessoas, e não somente a uma maioria.

No Brasil, de acordo com Abranches (1988, p. 19), vigora um modelo único singular dentre as democracias representativas contemporâneas: a junção entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. A existência de um chefe de governo com um mandato que independente de um parlamento com diversos partidos gera a necessidade de obter grandes coalizões- geralmente heterogêneas- para se governar. Abranches (1988, p. 26) considera que, se o Presidente não detém maioria parlamentar, ele acaba sem conseguir aprovar a legislação necessária para governar. Com isso, sua autoridade pode ser questionada por lideranças no Congresso ou nos governos regionais. Em um regime parlamentarista, o fim da base de apoio do chefe de governo enseja, ao menos, a dissolução do gabinete, por meio de uma moção de desconfiança. No caso do presidencialismo de coalizão, isso poderia ensejar um governo bloqueado (*gridlock*), mas incapaz de se reformular de maneira imediata.

Nos anos 1980, os arranjos institucionais do presidencialismo foram considerados uma receita para o colapso de um sistema político. Vigorava a concepção de que essa combinação entre presidentes fortes e coalizões multipartidárias estaria fadada à instabilidade e a crises institucionais, e a instabilidade seria o resultado das instituições do presidencialismo. Com o passar do tempo, as predições mostraram-se falhas, e atualmente é possível discutir a evolução do debate teórico e verificar se os problemas de governança de fato se associam ao sistema de governo presidencialista.

O principal debate movia-se em torno da natureza do presidencialismo e de sua capacidade de estabelecer um sistema de independência mútua. Enquanto que no parlamentarismo existem fortes incentivos para que haja uma disciplina partidária, a arquitetura institucional do presidencialismo, com um chefe do Executivo independente do parlamento, poderia levar à paralisia decisória. Para Juan Linz (1990, p. 54), um dos precursores dessa análise, o presidencialismo cria um sistema de independência entre Poder Executivo e Poder Legislativo, permitindo que haja Executivos sem o apoio da

maioria. Como os Presidentes gozam de mandatos fixos, verifica-se a possibilidade de paralisia decisória. Isso seria inclusive a explicação para a derrocada dos regimes populistas, como o de João Goulart, na América Latina. De acordo com Melo, "in the Linzian view, presidentialism has a winner-takes-all overall nature that proceeds confrontation rather than cooperation" (2009, p. 34).

Nos anos 1990, novas pesquisas rebateram algumas das conclusões anteriores. Para Melo (2009, p. 35), "several contributors showed that there is much more variation within presidential democracies than between presidential and parliamentary democracies⁴³". De acordo com Shugart e Carey (2009, p. 200), o presidencialismo somente engendraria crises de governança quando o sistema de partidos fosse fragmentado e os Presidentes possuíssem grande poder legislativo e poder de veto. Nesse contexto, haveria uma tendência maior à irresponsabilidade e ao individualismo, pois os Presidentes poderiam fazer valer uma agenda própria, mesmo sem a anuência do Poder Legislativo. Isso tornaria mais possível o confronto entre poderes.

Nos anos 2000, verifica-se um grande número de pesquisadores que se opõem às concepções anteriores sobre o presidencialismo. Segundo Melo (2009, p. 28), "while recognizing that constitutional design matters, there has been an emerging consensus that presidentialism does not cause governability problems⁴⁴". O presidencialismo não é mais tido como sinônimo de ingovernabilidade e, por conseguinte, não é mais analisado de forma negativa. Na verdade, os Presidentes em governos minoritários podem representar um equilíbrio estável em que coalizões potenciais optam por se manter fora do governo, ainda que prefiram as políticas promovidas pelo governo (MELO, 2009, p. 39).

Ainda assim, o presidencialismo e parlamentarismo diferem em dimensões importantes. A principal diferença observada é de que, no presidencialismo, o Presidente deve necessariamente fazer parte de um governo de coalizão, reduzindo, portanto, o número de coalizões potenciais. Se o Presidente não controla o processo legislativo, a lógica de formação de coalizões é idêntica em relação ao presidencialismo e ao parlamentarismo. A paralisia no presidencialismo emerge em situações raras, a

⁴³ Vários autores mostraram que existem muito mais variações no interior de democracias presidenciais do que entre democracias presidenciais e parlamentares

⁴⁴ Ao mesmo tempo em que se reconhece que o desenho institucional importa, tem havido um crescente consenso de que o presidencialismo não causa problemas de governabilidade.

saber: quando as preferências de um Presidente de minoria com fortes poderes constitucionais e os outros partidos da coalização em potencial têm preferências distintas (MELO, 2009, p. 39).

Considerando que a existência de chefes do Executivo fortes no sistema presidencialista não necessariamente gera paralisias institucionais no sistema democrático, é necessário analisar que arranjos institucionais promovem estabilidade política. Para Melo (2009), o funcionamento de um sistema expandido de freios e contrapesos explica o “paradoxo dos Presidentes fortes”. Esses mecanismos de controle-tais como Judiciário forte, Ministério Público, imprensa livre- são gerados pela fragmentação do poder no momento da escolha constitucional sobre o desenho institucional:

Independent autonomous institutions emerge as a result of the strategic interaction among political actors in competitive contexts. The extent to which these institutions enjoy autonomy is associated with constitutional choices made in critical junctures in the past (MELO, 2009, p. 48)

No Brasil, o Presidente dispõe de uma ampla gama de poderes delegados pela Constituição. Além disso, existe uma série de mecanismos não institucionais capazes de concentrar poder no executivo nacional (MELO, 2010, p. 70). Em *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Figueiredo e Limongi desmistificam as previsões alarmistas acerca da ingovernabilidade no sistema político brasileiro. Ao discutirem como a Constituição de 1988 estrutura Executivo, Legislativo e a interação entre esses poderes, os autores concluem que o Congresso não funciona como um poder de veto à agenda do Executivo:

Não parece ser verdade que, sob presidencialismo, todo e qualquer parlamentar tem uma e apenas uma estratégia dominante, a de agir irresponsavelmente e não cooperar com o Executivo. Este, sob o presidencialismo, pode dispor de recursos que induzam os parlamentares a cooperar com o governo e a sustentá-lo. O controle exercido pelo Executivo sobre a iniciativa legislativa cria incentivos para que parlamentares se juntem ao governo apoiando a sua agenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 09).

No início de cada mandato, o Executivo distribui pastas ministeriais para os partidos que compõem uma coalizão. Destarte, os partidos que detêm ministérios tornam-se parte do governo, devendo apoiar suas iniciativas no Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 13). Ao contrário do que possa parecer, o parlamentar obtém mais vantagens ao apoiar o governo do que ao votar de forma errática. Como o Executivo dispõe de uma série de instrumentos não institucionais que

permitem a concentração de poder para além das prerrogativas legais (como cargos públicos ao seu dispor, verba orçamentária e recursos de patronagem), uma ameaça de deserção do parlamentar que não resulte no enfraquecimento do governo pode excluir o político das mais variadas benesses (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 33). Isso faz com que o Executivo seja o elemento mais forte no pretense equilíbrio entre poderes.

Essa dinâmica reduz os incentivos para os controles do Executivo pelo Legislativo, visto que, em geral, partido que participam ou podem participar da base do governo não controlam os abusos do Executivo. De acordo com Melo (2010, p. 62), “a expectativa de fazer parte do governo reduz também os controles horizontais entre partidos no país. O Executivo pode também se beneficiar de uma Oposição dividida”. Embora haja de fato a possibilidade de abuso de poder, não se pode afirmar que presidentes fortes necessariamente geram efeitos perversos ao sistema democrático. Na verdade, a delegação de competências ao Presidente pode ser importante para a eficiência de democracia com múltiplos atores com poder de veto. Em outros termos, um presidente forte pode evitar problemas de coordenação entre parlamentares de um sistema multipartidário.

De acordo com Figueiredo e Limongi (2000, p. 155) a delegação presidencial é fundamental para o equilíbrio do presidencialismo de coalizão estabelecido no Brasil após a Constituição de 1988. Apesar disso, Melo (2010, p. 72) aponta que não há evidências de que a concentração de poderes constitucionais esteja associada linearmente à boa governança. Em realidade, os efeitos positivos de presidentes fortes só se fazem sentir na presença de constrangimentos institucionais capazes de impedir o abuso do poder pelo chefe do Executivo.

Nesse sentido, Melo (2009, p. 32) argumenta que é a combinação entre Presidentes fortes, freios e contrapesos robustos e do *rule of law* que garante uma governança efetiva e estável nos países da América Latina. Para tanto, é imperativa a existência de um Poder Legislativo dotado de instrumentos efetivos de intervenção no processo legislativo, um Judiciário independente, controles externos efetivos e independência da mídia (MELO, 2009, p. 32). Com isso, os poderes delegados aos Presidentes possibilitam a tomada de decisão sem que tenha havido uma abdicação total do poder. Esses requisitos explicam por que razão o Brasil conseguiu consolidar sua democracia. Se a análise tão somente se limita a discutir interações entre Executivo e

Legislativo, ela não conseguirá explicar os bons resultados de governança no país (MELO, 2009, p. 32).

Se existem múltiplos atores com poder de veto no âmbito da política interna, a situação não se repete na política externa brasileira. Deter a pasta das Relações Exteriores não garante ganhos significativos para um determinado partido. Assim, o MRE está, em geral, alheio à competição por pastas estratégicas no governo. Além disso, no Congresso, o Executivo não encontra dificuldades em aprovar os atos internacionais negociados. Em trabalhos recentes acerca da atuação parlamentar na política externa, Santiago (2012) e Diniz (2012) já consideram que os parlamentares se interessam por política externa. Não obstante, os dados demonstram que eles não têm o poder de obstruir o papel do Executivo.

No Brasil, ao contrário do que ocorre em regimes parlamentaristas, nem todas as pastas ministeriais são entregues aos partidos políticos que formam a coalizão do governo. De acordo com Avelar e Cintra (2007, p. 133), os ministros que não possuem filiação partidária geralmente fazem parte de um quadro técnico do governo, sendo especialistas na pauta para os quais são designados. Como já mencionado anteriormente, outras pastas ganharam projeção em política externa com a democratização. No caso de temas relacionados ao Mercosul, as pastas ministeriais mais ativas nas negociações do bloco regional foram, além do Ministério das Relações Exteriores, o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio; o Ministério da Fazenda e o Ministério da Agricultura. É interessante que, ao longo do período da pesquisa, apenas três ministros dessas pastas tinham filiação partidária: entre 2001 e 2002, o ministro da Agricultura, Marcus Vinicius Pratini de Moraes (Partido Progressista); entre 2003 e 2006, o ministro da Fazenda, Antônio Palocci (Partido dos Trabalhadores) e o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

Assim, existe uma forte tendência de as negociações entre os ministros se pautassem por argumentos mais técnicos.

Quadro 03: Ministros que negociaram a agenda comercial brasileira junto ao Mercosul

Governo Fernando Henrique Cardoso			
Ministro	Pasta	Período analisado	Filiação Partidária
Celso Lafer	Relações Exteriores	2001-2002	Sem Partido
Pedro Sampaio Malan	Fazenda	2001-2002	Sem Partido
Sérgio Silva do Amaral	Desenvolvimento, Indústria e Comércio	2001-2002	Sem Partido
Marcus Vinícius Pratini de Moraes	Agricultura	2001-2002	Partido Progressista
Governo Luiz Inácio Lula da Silva			
Ministro	Pasta	Período analisado	Filiação Partidária
Celso Amorim*	Relações Exteriores	2003 – 2006	Partido do Movimento Democrático Brasileiro, mas sem atuação partidária
Antônio Palocci	Fazenda	2003 – 2006	Partido dos Trabalhadores (PT)
Luiz Fernando Furlan	Desenvolvimento, Indústria e Comércio	2003 – 2006	Sem Partido
Roberto Rodrigues	Ministério da Agricultura, Pecuária de Abastecimento	1º de janeiro de 2003 – 30 de junho de 2006	Sem Partido

*Ingressou no PT em 2009.



Diplomata de carreira

Fonte: <http://www.agricultura.gov.br/>; <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/>; <http://www.mre.gov.br/>; <http://www.fazenda.gov.br/>. Elaboração da autora.

Deve-se observar que, apesar de o MRE ser tradicionalmente considerado o principal tomador de decisão em temas de política externa, ele não é superior aos demais ministérios no organograma institucional do Executivo brasileiro. Em verdade, num contexto em que a tecnicidade tende a ganhar força, é natural que os ministérios especializados em determinada matéria treinem indivíduos de sua própria burocracia para atuar internacionalmente. Assim, no caso de temas comerciais do Mercosul, é natural que a fundamentação técnica de uma controvérsia seja, em grande medida,

produzida pelo MDIC, ainda que a negociação com os demais Estados membros seja conduzida pelo Itamaraty.

Além da interação direta entre ministérios, também há diálogos em determinados órgãos específicos. Ainda tomando como base o comércio exterior - que será essencial na compreensão dos estudos de caso -, os ministros dialogam mensalmente nas reuniões do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Criada pelo Presidente FHC a partir de uma ideia do então ministro do Desenvolvimento Sérgio Amaral⁴⁵ (Decreto nº 1.386/1995), a CAMEX tem competência para formular, adotar, implementar e coordenar “políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo” (art. 1º, Decreto nº 4.732/03). Para cumprir sua função, a CAMEX deve ser previamente consultada sobre matérias relevantes relativas ao comércio exterior, ainda que os atos normativos acerca do tema sejam de outros órgãos federais (art. 1º, § 1º, Decreto nº 4.732/03).

É interessante observar que cabe à CAMEX definir as diretrizes da política de comércio exterior, além de coordenar e orientar a atuação dos demais órgãos competentes (art. 2º, I, II, Decreto nº 4.732/03). Quem a preside é o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, cabendo-lhe o voto de qualidade⁴⁶. Em caso de ausência do Presidente no órgão superior, o Conselho de Ministros da CAMEX (art. 4º, §2º, Decreto nº 4.732/03), o ministro da Fazenda ocupará a presidência. Não está prevista, por sua vez, a possibilidade de o ministro das Relações Exteriores assumir a presidência da CAMEX em razão de ausência. Apenas consta sua presença no órgão de deliberação, o Conselho de Ministros, juntamente com os ministros do MDIC, do MFAZ, do MAPA, do MPOG, do MDA e do chefe da Casa Civil da presidência da República.

Depreende-se, dessa breve análise, que os ministros do MDIC e do MFAZ podem exercer poder de veto em situações de impasse - poder que, em tese, não é concedido ao Itamaraty; no entanto, apesar do que consta no Decreto nº 4.732/03, não é possível afirmar de pronto que a CAMEX exerce um papel fundamental na condição da política de comércio exterior brasileira. Existem interações mais profundas do que as estabelecidas nos organogramas. Apesar de ser difícil de mensurar o quanto, a tradição

⁴⁵ Informação obtida na entrevista de José Botafogo Gonçalves (GONÇALVES, 2010, p. 23).

⁴⁶ Voto de desempate, quando há igualdade de votação.

do Itamaraty na condução de temas de política externa importa. Se o MRE for contrário a determinada resolução da CAMEX, nada impede que ele busque o Presidente da República, o superior na hierarquia do Executivo, para apoiá-lo em uma decisão minoritária.

Em entrevista ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, o embaixador José Botafogo Gonçalves esclareceu que as relações entre CAMEX e Itamaraty não eram harmônicas:

José Botafogo - O Luiz Felipe Lampreia, e o Itamaraty de modo geral, achava que a Camex era um concorrente na área do comércio exterior. E que, de fato, é.

Mathias Spektor – Apesar de ter um corpo técnico mínimo.

José Botafogo – É. Mas o conceito político é ambíguo. Porque... Essa área sempre foi uma área confusa. (GONÇALVES, 2010, p. 22)

Ainda mais explicitamente, o entrevistado afirmou: “a Camex não era um órgão simpático ao Itamaraty” (BOTAFOGO, 2010, p. 25). Ainda assim, a função do secretário executivo, no âmbito do comércio mercosulino, era buscar consensos e acomodações (BOTAFOGO, 2010, p. 23) com os ministros das Relações Exteriores, o ministro da Fazenda, o Presidente do Bacen e as autoridades argentinas. Além disso, existia o plano ambicioso de constituí-lo como autoridade única em temas de comércio do Mercosul (BOTAFOGO, 2010, p. 22). Esses objetivos, no entanto, não foram atingidos:

O Itamaraty tem um pedaço, na Promoção Comercial, por exemplo, tem um pedaço importante, que são as negociações em Genebra, e relações comerciais de um modo geral são do Itamaraty, tradicionalmente; o que provoca atritos com Fazenda, com Agricultura. (BOTAFOGO, 2010, p. 22)

Segue, abaixo, as hierarquias burocráticas em relação ao Mercosul durante o governo FHC e o governo Lula. Apesar de serem iguais hierarquicamente, os ministérios possuem poder de influência distintos. Nesse sentido, o Itamaraty contribui mais para a formulação da política externa brasileira em temas relacionados ao Mercosul, seguido pelo MDIC e pelo MFAZ. Certamente, a depender do subtema, a influência de cada ministério varia.

Figura 01: Hierarquia burocrática interna em relação ao Mercosul – Governo FHC



Fonte: Elaboração da autora.

Figura 02: Hierarquia burocrática interna em relação ao Mercosul – Governo Lula



Fonte: Elaboração da autora.

Em 2001, foi criada a figura do embaixador especial para assuntos do Mercosul, que durou apenas até 2002. Em comentário sobre a função que exerceu, José Botafogo

Gonçalves explicou o contexto de criação do novo cargo e as atribuições do embaixador para o Mercosul:

Os Presidentes estavam lá falando, o Luiz Felipe se levantou, me chamou para um canto e falou: “Ô, Bota, você não quer cuidar, especificamente, de melhorar nosso relacionamento com a Argentina? Você conhece bem o sistema e tal, é muito importante. A minha ideia é propor ao Presidente criar uma figura nova aqui, um embaixador especial para a América do Sul, para você só se ocupar de Mercosul mas, sobretudo, dar maior ênfase, tentar administrar essa briga com a Argentina.” (...) Então daí, tomou a decisão, mas foi uma coisa que deve ter sido meio improvisada, porque não havia nenhum papel, nenhum documento, nada. (...) E a razão foi essa, de, aí sim, procurar intervir no mais alto nível da relação com o governo argentino Bom. Era uma situação, realmente, muito pouco definida, porque você... Cria-se do nada uma função muito ambígua, porque as funções do embaixador especial para assuntos do Mercosul interferiam na do [Esguia], no subsecretário. (BOTAFOGO, 2010, pp. 26-27)

A criação de uma nova função relacionada ao Mercosul, decerto, gerou uma sobreposição de funções e, conseqüentemente, divergências no interior do Itamaraty. É interessante a análise de José Botafogo sobre esse conflito de competências, estabelecendo o Presidente como autoridade máxima.

Mas, o que é que eu vou fazer? Não vou deixar de cumprir uma solicitação do Presidente da República. O ministro das Relações Exteriores está de acordo. Porque, pelo regulamento, essa competência é sua [de outro diplomata]. Então... É um conflito, de fato, não tem solução. A única solução é você se conformar. Essas coisas acontecem no Brasil, como acontecem até hoje. (BOTAFOGO, 2010, p. 27)

No governo Lula, a existência de um membro do gabinete presidencial que lidava com a política externa brasileira no Cone Sul é bastante evidente. Em ofício ao ministro das Relações Exteriores⁴⁷, de 19 de julho de 2004, o chefe de gabinete do Presidente da República informa que o professor Marco Aurélio Garcia “foi designado responsável por acompanhar e monitorar a implementação dos compromissos e iniciativas do Presidente da República no âmbito das relações internacionais”, assinalando que o assessor seria a figura competente para “realizar os contatos com os diversos órgãos governamentais articulando com os Senhores Ministros as providências

⁴⁷ Ofício-Circular nº 202/2004-GP/PR

para assegurar o cumprimento das referidas iniciativas e compromissos do Presidente da República”.

Ainda que se assinale a importância de autoridades em política externa vinculadas diretamente ao gabinete da presidência da República, essa dissertação não se propôs a verificar que papel elas cumprem na tomada de decisão em política externa. Existem dificuldades operacionais: o contato entre assessor e Presidente e está muito pouco documentando, o que dificulta a análise da influência de um sobre o outro. Além disso, a relação entre ambos é tão complexa que é necessário um trabalho exclusivo para esmiuçá-la. Considera-se que uma condicionante mais relevante para a presente dissertação seja a afinidade de ambos os Presidentes em relação à temática da política externa, sendo, inclusive, mais entusiastas da ideia de integração regional do que o próprio Itamaraty. Ao ser perguntado sobre se a atitude de Fernando Henrique Cardoso era favorável ao Mercosul, José Botafogo afirma:

Se você perguntar qual era a atitude do Fernando Henrique [em relação ao Mercosul], eu digo que sim. A convicção de que o Mercosul era uma solução boa e profunda, dentro do Itamaraty, não tinha o mesmo entusiasmo, eu era, talvez, o mais entusiasta deles; mas a ideia de você compartilhar responsabilidades, caminhar para uma supranacionalidade de alguma natureza, nunca foi aceita. (BOTAFOGO, 2010, página 07)

Já com respeito ao governo Lula, sua política favorável à integração regional foi evidenciada já em seu discurso de posse:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração⁴⁸

Certamente, uma postura presidencial favorável à integração não era suficiente para garantir o fortalecimento do bloco regional. Isso porque o Presidente não consegue ter controle sobre todas as ações ministeriais, e os ministérios nem sempre adotavam uma postura pró-Mercosul:

José Botafogo Gonçalves – Por exemplo, o ministro da Fazenda jamais tomou nenhuma iniciativa séria, que fosse um comprometimento a favor do Mercosul.
Matias Spektor – E o Presidente não cobrava depois.
José Botafogo Gonçalves – Não. Não.

⁴⁸ Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-Presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-lo-mandato/view>. Acessado em: 06/10/2013 às 19:45.

Matias Spektor – Então, o compromisso dele também era, talvez, um pouco ambíguo.

José Botafogo Gonçalves – Também era, é. Pessoalmente, não; mas, institucionalmente, sim. Pessoalmente, ele via com mais clareza. Por exemplo, toda esta reação que o Itamaraty tinha a... Chamava-se institucionalização do Mercosul, quer dizer, criar coisas mais sólidas...

Matias Spektor – Instituições minimamente independentes.

José Botafogo Gonçalves – É. Independentes. Ele chegou, inclusive, do seu próprio punho, a incluir frases nesse sentido, que não tinham sido aprovadas no Itamaraty e nos discursos dele, ele punha do próprio punho. (BOTAFOGO, 2010, pp. 10-11)

Por isso, cabe analisar a interação dos diversos atores que- em conjunto- coordenam, elaboram e implementam a política externa brasileira para o Mercosul.

2.3. Modelo burocrático do Itamaraty: o peso da tradição, a necessidade de mudanças

O Ministério das Relações Exteriores, ou Itamaraty, tornou-se, ao longo dos anos, uma burocracia *sui generis* no sistema político brasileiro. Segundo Pacheco (2007, p. 15), trata-se de uma das poucas carreiras do serviço público civil que possui um plano de carreira bastante estruturado, que estabelece regras explícitas de seleção e promoção e que submete seus principais funcionários a um treinamento específico e a um intenso processo de ressocialização, por meio do Instituto Rio Branco- a única escola brasileira de formação de diplomatas. Ainda de acordo com a autora:

No Brasil, ser diplomata significa estar vinculado a uma instituição burocrática na qual o indivíduo ingressa em uma carreira estruturada, com regras explícitas de seleção e ascensão funcional. (...) Os diplomatas brasileiros são (...) pessoas que, formadas pelo Instituto Rio Branco⁴⁹, integram o quadro de funcionários da carreira diplomática do serviço exterior. (...) A diplomacia brasileira é, portanto, restrita a uma instituição, com uma forma de recrutamento e de treinamento de pessoal controlada por essa instituição. (PACHECO, 2001, p. 15)

Da maneira como se estrutura atualmente, a carreira diplomática guarda semelhanças com a militar.

A estrutura de treinamento e socialização de ambas as instituições [diplomática e militar] favorece a formação de quadros bastante homogêneos, por ser uma socialização em bases constantes. No instituto Rio Branco, os diplomatas têm

⁴⁹ A possibilidade de ingresso na carreira com dispensa de habilitação no Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (prevista na Lei 7.501/86) foi expressamente revogada pela Medida Provisória nº 319/06. Com isso, os diplomatas necessariamente passam pelo processo de socialização promovido pelo Instituto Rio Branco, garantindo maior coesão entre o grupo.

que se submeter a três cursos- que lembram o treinamento dos militares: Curso de Preparação à Carreira Diplomática, dois anos, antes da nomeação efetiva; Curso de Aperfeiçoamento equivalente ao da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército; e o de Altos Estudos, que corresponde ao da Escola de Comando e Estado Maior. Esses dois últimos foram criados na década de 1970 e, embora ainda não tenham atingido o mesmo grau de excelência dos seus similares da carreira militar, é de se esperar que a médio prazo isso ocorra (CHEIBUB, 1984, p. 60)

Se considerarmos a tipologia weberiana para classificação de burocracias, pode-se afirmar que o período burocrático-racional no MRE consolida-se em 1930, quando o Estado adota concursos públicos para ingresso nas carreiras (CHEIBUB, 1984, p. 50); não obstante, desde a consolidação das fronteiras nacionais, que ocorreu no início do século XX, a instituição já gozava de prestígio. Essa importância do Itamaraty no aparato estatal nem sempre se traduziu em uma maior autonomia dos diplomatas na formulação da política externa brasileira. Com efeito, de acordo com Cheibub (1984, p. 58), os diplomatas não eram os responsáveis diretos pela formulação da política externa brasileira: o chanceler, enquanto político, era o principal ator no momento da tomada de decisão.

A partir de 1945, os diplomatas se fortaleceram como *policymakers* e a instituição angariou mais prestígio. Na ditadura militar (1964-1984), eles adquiriram ainda mais prestígio. Em razão do profissionalismo dos diplomatas e de seu elevado respeito à hierarquia, os militares tenderam a lhes conceder mais autonomia em sua atuação externa (CHEIBUB, 1984, p. 61). Isso fez com que o MRE garantisse certa continuidade na política externa brasileira impedindo mudanças abruptas nas relações externas do Brasil (MELLO, 2000, p. 58). Lima (2005, p. 05) pondera que há razões estruturais e institucionais para essa estabilidade na política externa. Sob uma perspectiva estrutural, a política externa tornou-se, desde 1930, um propulsor do plano de desenvolvimento nacional do país. Sob uma perspectiva institucional, o ministério conseguiu monopolizar o poder de agenda em política externa por meio da crença generalizada de que o Ministério capitaneava uma política de estado. Por isso: “a representação dominante no discurso diplomático e acadêmico é de uma continuidade básica nas ações e orientações dos diversos governos, com poucas mudanças abruptas de rumo” (LIMA, 2005, p. 5).

Verifica-se que o Itamaraty conseguiu estabelecer-se como instituição consideravelmente autônoma e burocrática num período anterior às reformas da administração pública brasileira⁵⁰. Isso facilitou a consolidação do Ministério como agregador da expertise em política externa. No entanto, com as novas demandas que surgem com a redemocratização e com a intensificação da globalização, torna-se difícil manter o status quo anterior. Como afirma Figueira (2009, p. 06), a democracia propiciou uma “alteração de padrão organizacional” do sistema político brasileiro. Com isso:

a concentração do poder decisório no Ministério das Relações Exteriores e sua dinâmica altamente insulada passa a ser problematizada, uma vez que as questões de política externa com características multidimensionais demandavam, com cada vez mais frequência, uma dinâmica interativa entre as burocracias federais, bem como um diálogo mais estreito entre os poderes Executivo e Legislativo na conformação das posições internacionais do país (FIGUEIRA, 2009, p. 06)

Pode-se afirmar que o Itamaraty consegue manter seu prestígio como negociador internacional, mas, no plano interno, formam-se muitos atores com poder de veto- dificultando a permanência de uma autonomia decisória. Em realidade, conflitos entre o Itamaraty e outros ministérios já havia sido observadas por Faria (2007). Sua dissertação sobre o GATT demonstram que, apesar de o Itamaraty ser o ministério competente para negociar externamente, ele não conseguia garantir o consenso doméstico necessário à implementação dos acordos negociados (FARIA, 2007, p. 15). De acordo com o autor:

Por um lado, o órgão tinha grande capacidade, responsabilidade e reconhecimento em negociar externamente. Por outro, a substância do que se negociava externamente muitas vezes era algo que fugia tanto do conhecimento técnico dos diplomatas como da competência do Itamaraty quando pensamos em termos de ratificação e implementação. (FARIA, 2007, p. 15)

Nos anos 1980, o Itamaraty começa a ser confrontado com as regras de instituições democráticas de governo, o que, de certa maneira, diminui o seu poder político (VIEIRA, 2001, p. 261). Ainda assim, é possível verificar que a autonomia da instituição no processo de formulação da política externa depende fundamentalmente do grau de delegação estabelecido pelo Presidente da República. Nesse sentido, Vieira (2001, p. 266) considera que o *insulamento burocrático* é o reflexo de uma setorialização do processo decisório promovida pelo chefe do Executivo. Como o

⁵⁰ A reforma gerencial da administração pública brasileira iniciou-se em 1995, sendo capitaneada, em nível federal, pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado.

Itamaraty, tradicionalmente, reporta-se diretamente ao Presidente, seria possível falar em monopólio decisório sobre a política externa quando o chefe do Executivo não é afeito à política internacional. “A maior ou menor autonomia dada ao Itamaraty dependia muito mais da autorização direta do Presidente que de qualquer outro sistema institucionalizado de universalização do controle” (VIEIRA, 2001, p. 267).

Atualmente, diversos setores da classe política e da sociedade civil organizada compreendem que o desenvolvimento nacional depende da atuação do país no plano externo. Isso faz com que as temáticas internacionais sejam compartilhadas senão entre todos os estratos sociais, ao menos entre diversos ministérios. Com isso, aumenta-se o âmbito de discussão e fragiliza-se a postura isolacionista do Itamaraty. Conforme apontam Oliveira e Onuki (2010, p. 176), “os efeitos distributivos derivados da internacionalização do país alteraram a forma como as forças políticas domésticas lidam o tema da política externa”. Apesar de essa perspectiva de fim do encapsulamento burocrático, os mais recentes estudos organizacionais acerca do Itamaraty revelam que a instituição mantém-se altamente hierárquica e autocentrada. De acordo com Figueira (2010, p. 15), a tomada de decisão ainda é centralizada nas figuras do chanceler e do secretário geral:

apenas são despachadas sem o seu consentimento questões de pequena relevância e procedimentos cotidianos, ou seja, quanto menos sensível o tema, mais autonomia decisória do departamento diretamente responsável pela temática (...) estão submetidos a esse processo decisório intra-ministerial altamente concentrado na cúpula todos os temas de caráter mais sensível e que envolvem maiores recursos financeiros, sendo que os demais funcionários alocados abaixo dessa estrutura funcional possuem baixa autonomia decisória, funcionando muitas vezes como despachantes (FIGUEIRA, 2010, p. 15).

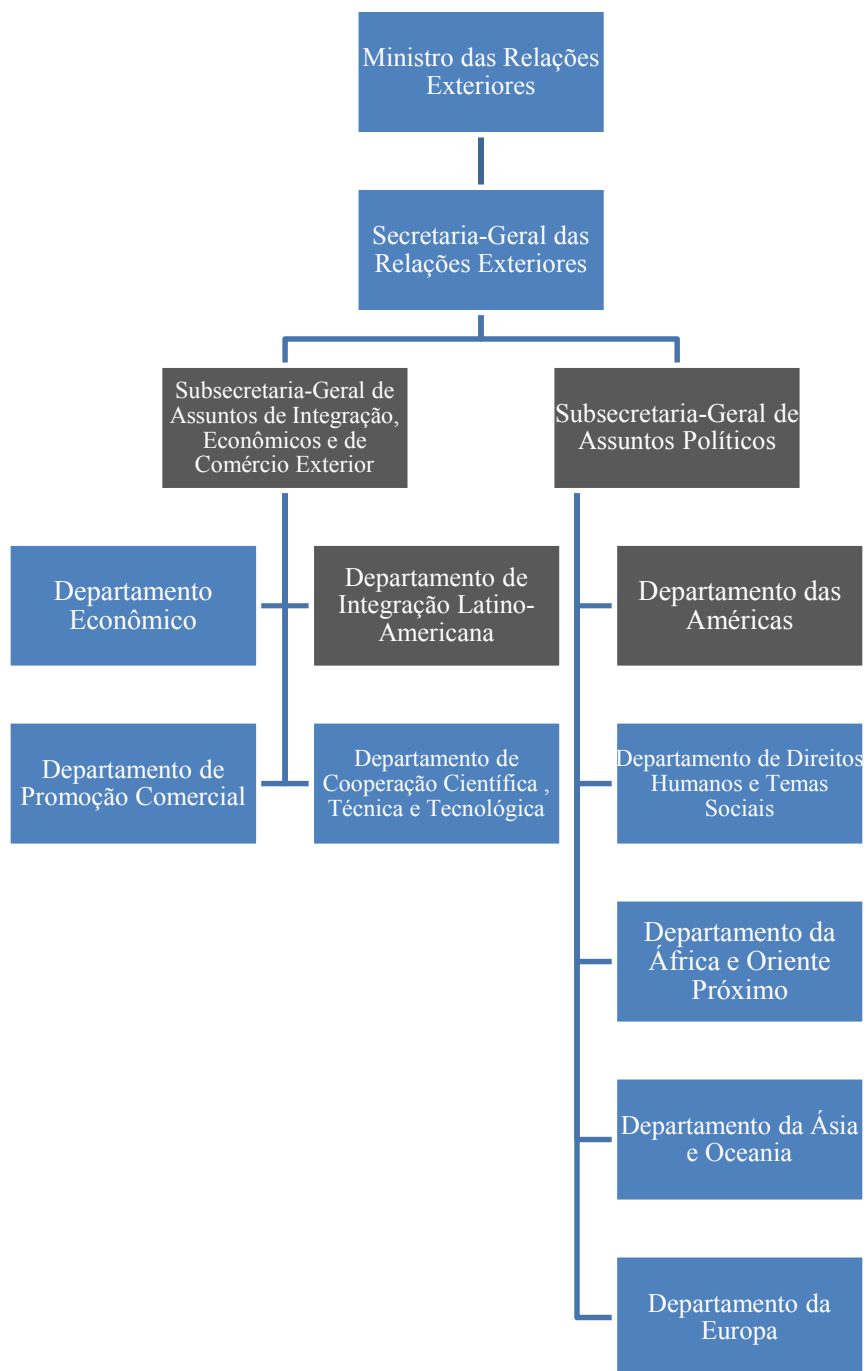
Apesar disso, as mudanças organizacionais pelas quais passou o ministério entre 2001 e 2006 demonstram uma necessidade de readequação temática para tentar manter a preponderância da instituição em temas essenciais de política externa brasileira. Percebe-se, pela análise do organograma instituído pelo Decreto nº 3.414 de 2000, que a organização do ministério privilegiava sobretudo critérios geográficos em sua divisão temática. Não havia um departamento ou divisão específica para tratar do Mercosul e as Subsecretarias eram divididas entre assuntos de natureza econômica e assuntos de natureza política. As diretrizes de política exterior a respeito do Mercosul cabiam ao Departamento de Integração Latino-Americana. Já as relações bilaterais com os Estados membros eram acompanhadas e coordenadas pelo Departamento das Américas.

Uma ressalva importante a ser realizada é que, apesar do que possa aparentar, a principal autoridade a que se reportam os diplomatas no Ministério das Relações Exteriores é o Secretário-geral das Relações Exteriores. Como afirma Botafogo (2010, p. 04):

Na tradição da casa - não sei se permanece, mas ela sempre foi assim - o ministro é o representante do Presidente, é o homem que dá a orientação política à casa, é o homem que reflete as prioridades do Presidente da República, mas não é o chefe da casa. O chefe da casa é o secretário-geral. Essa é uma tradição, que não está escrita, mas é assim que se entende normalmente.

Assim, o embaixador assinala que, em muitos contextos, questões importantes são inicialmente reportadas ao secretário-geral, apesar de o ministro das Relações Exteriores constar no topo da hierarquia decisória. No entanto, ele não menciona quais seriam essas situações.

Figura 03: Organograma do Decreto 3.414 de 2000



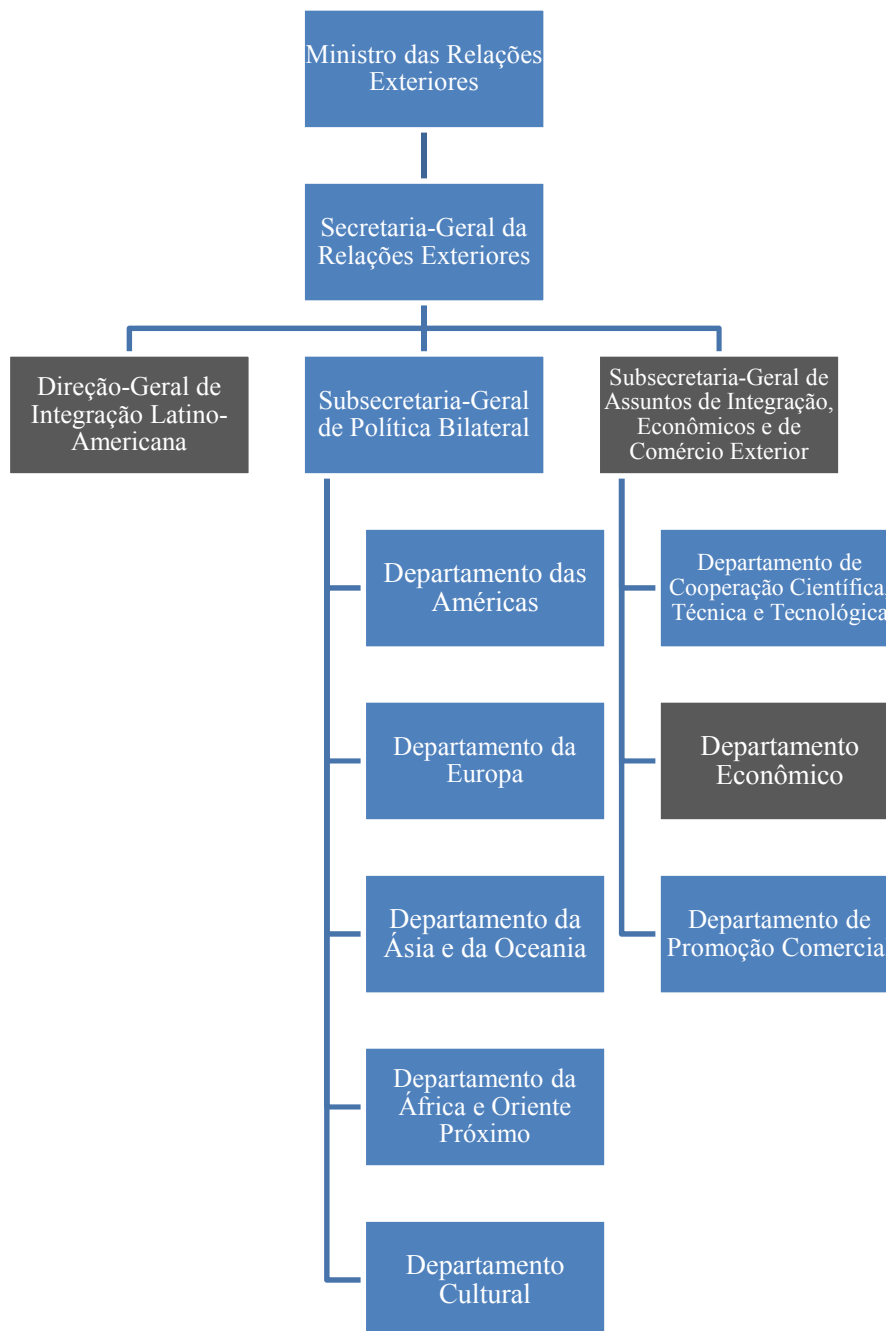
■ Subsecretarias e Departamentos responsável pela integração no Mercosul

Fonte: Decreto 3.414 de 2000. Elaboração da autora.

Já nas mudanças institucionais realizadas em 2001, verifica-se o abandono de uma lógica eminentemente geográfica para tratar da integração no continente sul-americano. Estabelece-se uma Direção-Geral de Integração Latino-Americana⁵¹, que, de acordo com o art. 14 do decreto, é responsável por “propor diretrizes de política exterior, no âmbito internacional, relativas ao processo de integração latino-americano e, em especial, ao Mercado Comum do Sul – MERCOSUL”. No entanto, percebe-se, pela competência da direção-geral, que a divisão entre temas econômicos e políticos permanece. Cabe à Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior e seu Departamento Econômico lidar com a economia no interior do bloco regional.

⁵¹ Apesar das pesquisas, não se conseguiu descobrir qual a diferença, na prática, entre Direção-Geral e Subsecretaria

Figura 04: Organograma do Decreto nº 3959, de 2001

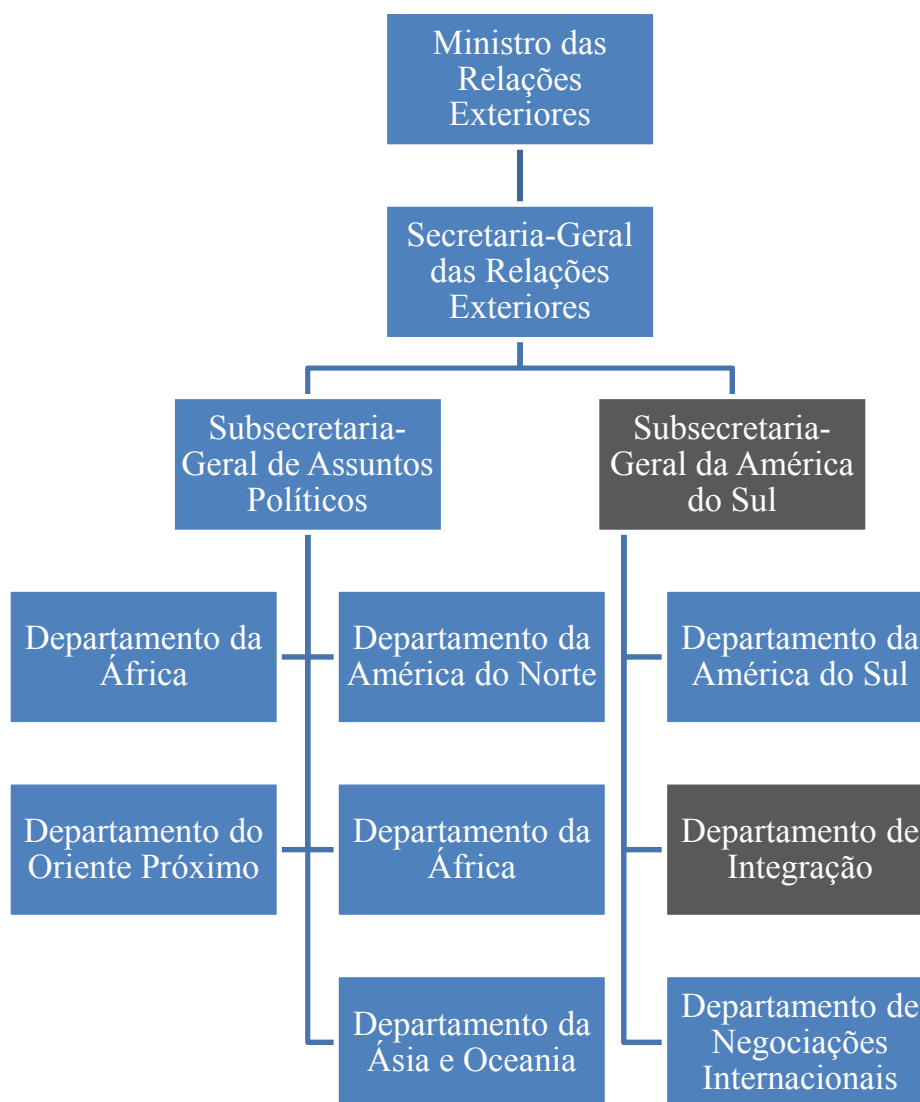


■ Subsecretaria, Direção e Departamento responsáveis pela integração no Mercosul

Na reforma de 2003, o Mercosul é priorizado no novo Departamento de Integração, como estabelece o art. 16 do Decreto nº 4759 de 2003: “ao Departamento de

Integração compete propor diretrizes de política exterior, no âmbito internacional, relativas ao processo de integração latino-americano e, em especial, ao Mercado Comum do Sul – MERCOSUL”. Por sua vez, ao Departamento de Negociações Internacionais, coube negociar acordos com a Alca, a União Europeia e outras entidades regionais.

Figura 05: Organograma do Decreto nº 4.759 de 2003



■ Subsecretaria e Departamento responsáveis pela integração no Mercosul

Essa priorização do Mercosul, evidenciada pela criação de Subsecretaria e Departamento específicos para a América do Sul e para a integração regional, é mantida nas modificações institucionais posteriores. Percebe-se que o Mercosul, entre 2001 e 2003, é efetivamente incorporado nas divisões departamentais. De acordo com Figueira (2010, p. 23), atualmente, a competência e distribuição de tarefas dos órgãos que compõem o organograma ministerial estão subdivididas em grandes eixos de atuação, que incluem tanto o aspecto geográfico como também o critério temático. Além disso, o aumento da porosidade e do diálogo com as demais burocracias ensejou a criação de estruturas institucionais que pressupõem a sobreposição de competências. Em realidade, “atualmente, apenas os Ministérios das Comunicações, Integração Nacional e Previdência Social não contam com um órgão interno responsável pelo tratamento de matérias internacionais” (FIGUEIRA, 2010, p. 19).

Em um sistema em que, para a tomada de decisão, é necessária a interação entre burocracias intraministeriais e interministeriais, a existência de um ato que não segue essa lógica burocrática é de suma importância. Como afirma Muxagani (p. 279):

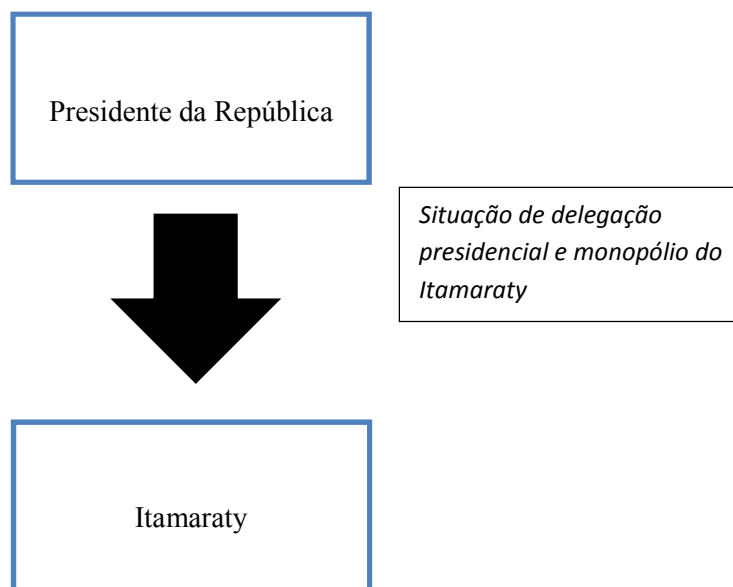
A diplomacia presidencial assume papel de extrema importância no processo de formulação e implementação da política externa. A agilidade com que o Presidente da República transita nas mais diversas arenas internacionais e domésticas facilita a atualização constante da agenda externa do país. Por conseguinte, a diplomacia presidencial apresenta-se como uma alternativa política ao imobilismo característico do modelo burocrático do Itamaraty diante da complexidade da interação dos agentes econômicos, sociais e políticos como consequência da globalização.

2.4. Unidades decisórias possíveis

Em um governo, as decisões não são tomadas da mesma maneira pelas mesmas pessoas. Existem divisões de temas e prioridades que são consideradas pelas burocracias, no momento da distribuição de competências. Em termos quantitativos, o Presidente da República - a quem, pela Constituição, compete a tomada de decisão em política externa - delega a maioria de suas decisões ao corpo burocrático, por óbvias razões de limitação temporal. Quando isso ocorre, existem duas possibilidades de solução do conflito. A primeira delas é a delegação de poder para o Ministério das Relações Exteriores, que monopoliza a solução da demanda no interior de sua

burocracia. Essa solução é mais improvável, visto que a maiorias dos temas, atualmente, são de responsabilidade compartilhada com outros ministérios.

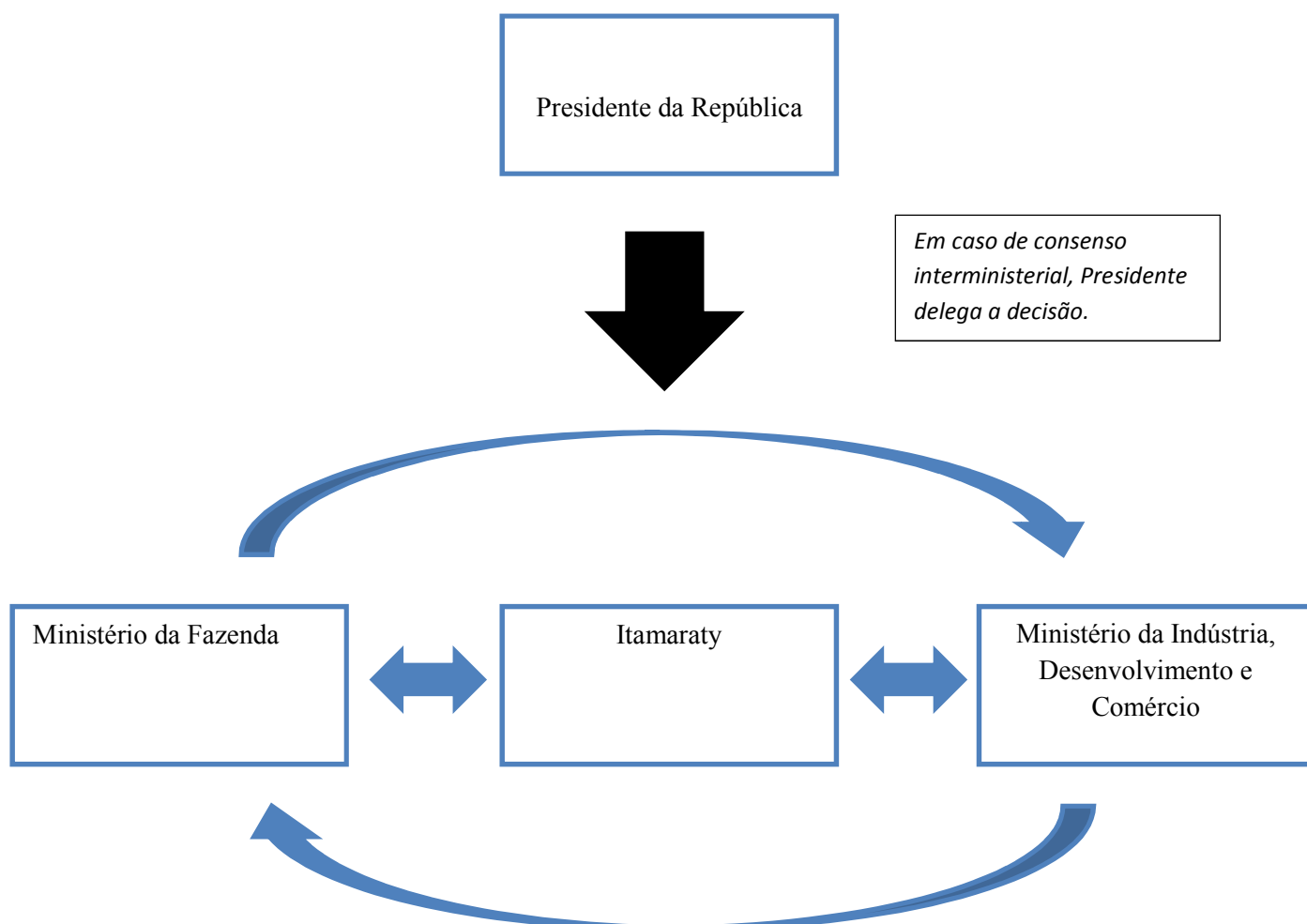
Figura 06: MRE como unidade decisória predominante



Fonte: Elaboração da autora

Quando o Presidente da República delega a decisão, a responsabilidade é comumente compartilhada entre o MRE e outros ministérios responsáveis pelo tema em questão (figura abaixo). O que ocorre, em geral, é uma tomada de decisão em conjunto - com base em informações disponibilizada pelo ministério especializado na matéria - e uma negociação internacional chefiada pelo Itamaraty. Esse tipo de arranjo ocorre, mais comumente, quando inexistente um conflito entre os ministérios para os quais a tomada de decisão foi delegada. Considerando o exemplo da tomada de decisão em questões comerciais do Mercosul, elaborou-se um esquema de como as unidades decisórias mencionadas interagem.

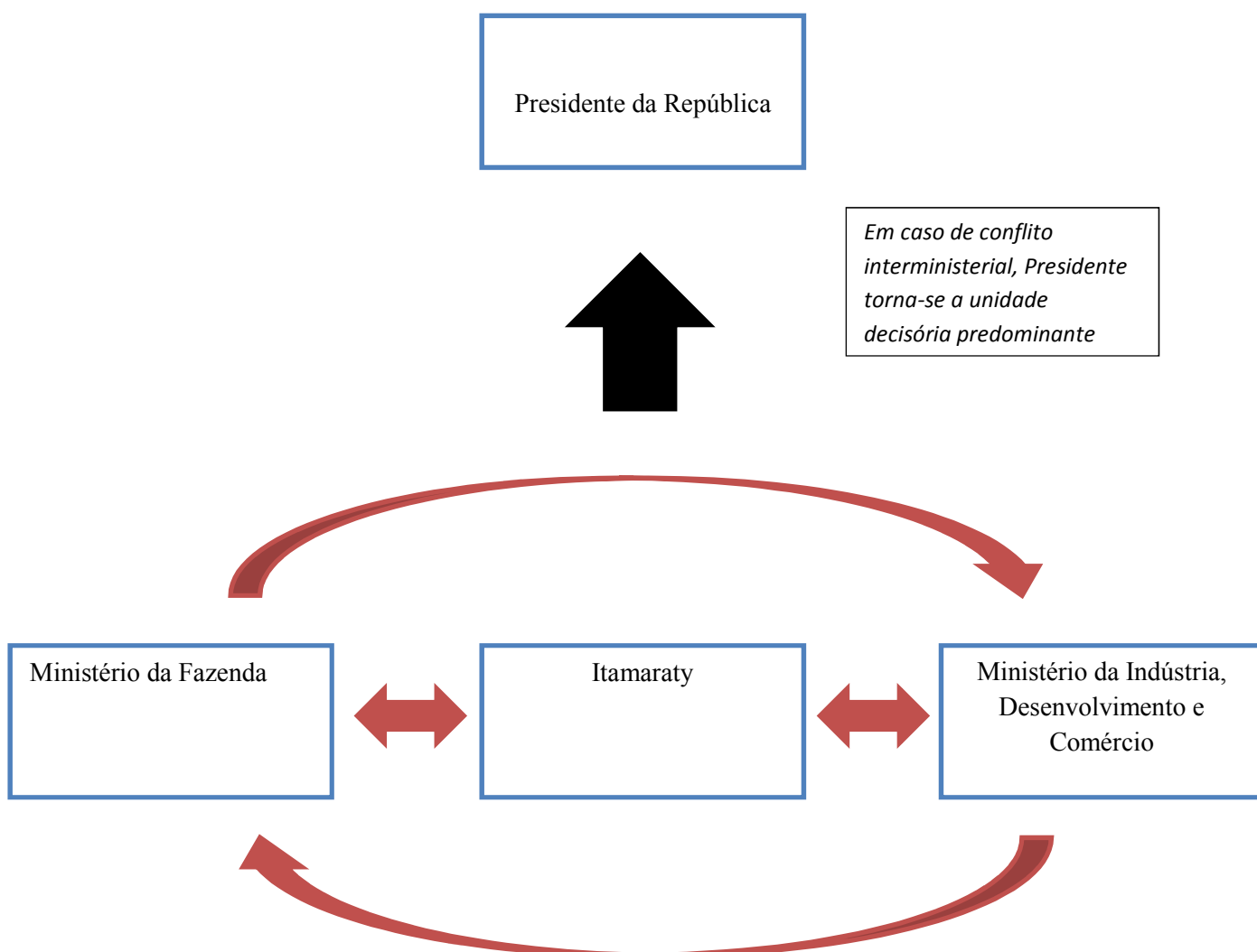
Figura 07: Coalização ministerial como unidade decisória predominante



Fonte: Elaboração da autora

Nem sempre, no entanto, o processo decisório é tão harmônico como se afigurou. Conforme se verificará nos estudos de caso, os ministérios possuem interesses e concepções distintas acerca da realidade, o que gera discordâncias sobre as políticas a serem adotadas no plano internacional. Se essas burocracias divergem em relação a temas comerciais no Mercosul, é estabelecida uma paralisia decisória, já que a ausência de uma hierarquia entre ministérios impede a imposição de uma vontade sobre as demais. Numa situação de impasse político- entendido como bloqueio de uma decisão de interesse do chefe do Executivo- a opção que resta ao Presidente é concentrar a tomada de decisão, interferindo nos rumos da política externa- conforme se busca demonstrar na figura abaixo.

Figura 08: Presidente como unidade decisória predominante



Fonte: Elaboração da autora

Em termos de tomada de decisão em questões comerciais do Mercosul, todos os arranjos discutidos são factíveis, e é isso que o capítulo seguinte pretende a demonstrar. Mais do que analisar em que condições o Presidente delega ou concentra poder, a dissertação propõe-se a discutir quais são as consequências de sua atuação para o funcionamento do bloco regional. Essas são as principais preocupações apresentadas nos casos de estudo.

CAPÍTULO 03 - TESTANDO HIPÓTESES: ATUAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NOS MOMENTOS DE CRISE DO MERCOSUL

3.1. Justificando os estudos de caso: por que momentos de crise?

Uma atuação mais ativa do Presidente na política externa não pode ser avaliada em qualquer contexto. Existe uma hierarquia de comando a ser respeitada, o que impede que toda e qualquer demanda chegue à mesa do chefe do Executivo. Assim, quando se discute diplomacia presidencial, é sempre necessário buscar acontecimentos não habituais para estudar o fenômeno. Com isso, quer-se dizer que o fenômeno da diplomacia presidencial não ocorre de forma rotineira, e sim específica. Essa constatação não retira sua relevância, já que as decisões tomadas pelo presidente evidenciam a importância do assunto para a estratégia de política externa.

Em relação à seleção dos casos, de acordo com Sartori (1991, p. 245), quando o pesquisador busca analisar um problema com um pequeno número de casos e com muitas variáveis, a melhor opção de controle é o método comparativo. Embora seja importante comparar para obter generalizações sobre os fenômenos estudados, o método traz certas dificuldades. Limitar a pesquisa a casos de natureza similar torna a explicação incompleta, pois somente se é discutido o que os casos têm em comum (Geddes, 1990, p. 132). Isso enseja alguns problemas: (I) o pesquisador acaba por inferir que as características compartilhadas pelos casos são a causa do fenômeno e (II) que a relação entre as variáveis nos casos selecionados representa a relação de toda a população de casos. Para evitar o viés de seleção, os casos foram selecionados por meio de sua variável independente, a saber, a relação de convergência ou divergência entre os ministérios envolvidos na solução da crise. Além disso, os casos utilizados são similares em um número considerável de características- como tipo de crise considerada, ministérios envolvidos na solução do problema e contexto semelhante-, permitindo que eles sejam de fato “comparáveis” (LIJPHART, 1971, P. 687).

Com o objetivo de facilitar a compreensão, as hipóteses podem ser formuladas da seguinte maneira:

Tipo de crise

$$Co = f(ap, in)$$

$$Dm = f(pm, si)$$

$$Cr = f(pi, si)$$

Quadro 04: Legenda

Co= Convergência entre ministérios envolvidos

ap= Ausência do Presidente na solução da crise

in = Ganhos na institucionalização do Bloco

Dm = Divergência moderada entre ministérios envolvidos

pm = Interferência moderada do Presidente

si = Sem ganhos para a institucionalização do Bloco

Cr = Crise entre ministérios envolvidos

ip = Ampla interferência do Presidente

Como hipótese de pesquisa, estabelece-se que uma maior participação do Presidente da República em conflitos comerciais com a Argentina no âmbito Mercosul soluciona crises, mas com prejuízo às instituições do bloco regional, visto que elas são desconsideradas. Além disso, essa diplomacia presidencial está mais propensa a ocorrer quando existe um conflito interministerial que impede a atuação do governo brasileiro. De acordo com George e Bennett (2005, p. 213), a maioria dos fenômenos não pode ser explicada por uma causalidade linear, ou seja, por um fenômeno simples que engendra uma cadeia de eventos. Em formas mais complexas de causalidade, o resultado surge de uma convergência de variáveis independentes ou cadeias causais. Assim, considerou-se que outros ministérios, além do Itamaraty, contribuem para a solução da crise.

As preocupações supracitadas ensejaram um desenho de pesquisa com três estudos de casos com as seguintes características: (I) convergência entre ministérios, (II) divergência moderada entre ministérios e (III) intensa divergência entre ministérios

envolvidos nas negociações, que são, respectivamente, a crise dos bens de informática (I); (II) a manutenção da Tarifa Externa Comum do Mercosul e (III) a aprovação do Mecanismo de Adaptação Competitiva- MAC. Além de, como mencionado, a seleção de casos ter sido feita por meio da variável independente, também foi fundamental considerar a disponibilidade de dados. Apesar dos recentes avanços no acesso à informação, a pesquisa documental no Brasil ainda sofre grandes limitações. Por isso, o presente trabalho teve de ajustar o alcance de suas conclusões às informações disponíveis nas fontes consultadas.

O método utilizado para analisar os casos estudados foi o *process-tracing*, definido por George e Bennett (2005, p. 205) como sendo "relevant, verifiable causal stories resting in differing chains of cause-effect relations whose efficacy can be demonstrated independently of those stories"⁵². Por meio de estudos de caso, a saber, de um exame detalhado de determinado episódio histórico, o método de *process tracing* busca identificar mecanismos causais existentes entre variáveis independentes e variáveis dependentes (George e Bennett, 2005, p. 206). Busca-se verificar o processo causal nos três eventos históricos supracitados através da análise dos fatos e de documentos de arquivos⁵³.

3.2. Os procedimentos institucionalizados de solução de controvérsias

Os casos apresentados na seção anterior são comparados com a solução de controvérsias institucionalizada no Mercosul. Desde o Protocolo de Brasília, de 1991, o Mercosul possui mecanismos de solução de controvérsias comerciais- ainda que ineficazes. Por ser uma organização intergovernamental, existe uma dificuldade maior para fazer valer as decisões regionais; no entanto, a reiteração do processo e a aplicação das decisões acabariam por tornar o sistema mais credível, facilitando uma maior institucionalização da solução de controvérsias na política comercial e dificultado a desconsideração do mecanismo pelos Estados membros. A comparação entre o

⁵² Histórias causais relevantes e verificáveis, apoiando-se em diferentes cadeias de relações causa-efeito, cuja eficácia pode ser demonstrada independentemente dessas histórias.

⁵³ Na pesquisa, optou-se por utilizar fontes jornalísticas para verificar fatos e percepções dos atores envolvidos nos casos. Os jornais utilizados foram a Folha de São Paulo e o Estado de São Paulo, por serem os únicos que disponibilizam seu acervo histórico na Internet.

procedimento previsto nas normativas com o que foi adotado no caso concreto permite esclarecer se houve ou não uma tendência de fortalecimento das instâncias regionais.

De acordo com o art. 43 do Protocolo de Ouro Preto:

As controvérsias que surgirem entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, serão submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991.

De fato, o Protocolo de Brasília era, até 2004, o responsável por detalhar o sistema de controvérsias então em vigor. É necessário realizar um breve relato acerca do sistema para verificar se ele foi, na prática, utilizado. A ideia é apresentar como, em tese, uma controvérsia que afetasse o sistema comercial mercosulino deveria ser resolvida de maneira institucional. Inicialmente, o protocolo considera que os Estados Partes envolvidos numa controvérsia no âmbito do Mercosul devem tentar solucioná-la por meio de negociações diretas, num prazo máximo de 15 dias (artigo 02, Protocolo de Brasília). A partir de 1999, se os Estados não conseguissem resolver a desavença por meio de tratativas bilaterais, eles poderiam recorrer ao mecanismo de consulta da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

Em tese, os Estados Partes apresentavam suas consultas na CCM, que poderiam ser analisadas tanto em reuniões ordinárias quanto em reuniões extraordinárias. As consultas do Estado reclamante deveriam ser respondidas por escrito pelo Estado reclamado, em um prazo que não fosse superior à segunda Reunião Ordinária posterior à da apresentação da consulta.

O Estado reclamante daria a consulta por concluída quando a resposta fosse considerada satisfatória ou a causa da consulta tivesse sido superada. Do mesmo modo, a consulta poderia ser concluída insatisfatoriamente se os Estados não chegassem a uma solução e as possibilidades de negociação no âmbito do CCM tivessem sido esgotadas. A aplicação do Mecanismo de Consulta não impedia que o Estado recorresse ao Protocolo de Brasília para solucionar a controvérsia. A formalização de uma reclamação ou controvérsia, em realidade, tinha o condão de concluir insatisfatoriamente a consulta.

Instaurada a controvérsia, pelo Protocolo de Brasília, o Grupo Mercado Comum torna-se o responsável por avaliar a situação, dando oportunidade para que as partes

exponham suas posições. Ao término da análise inicial da disputa, o GMC formula recomendações, a fim de solucionar o diferendo.

Quando não tiver sido possível solucionar a controvérsia mediante a aplicação desses procedimentos, qualquer dos Estados Partes na controvérsia poderá comunicar à Secretaria Administrativa sua intenção de recorrer ao procedimento arbitral. Os Estados Partes declaram que reconhecem como obrigatória a jurisdição do Tribunal Arbitral, e, a partir disso, compõe-se um Tribunal Ad Hoc, composto por três árbitros, que devem se pronunciar por escrito num prazo de sessenta dias, prorrogáveis por um prazo máximo de trinta dias, a partir da designação de seu Presidente. O laudo elaborado, antes da criação do tribunal de revisão, era inapelável e obrigatório para os Estados Partes na controvérsia, devendo ser cumpridos em um prazo de quinze (15) dias.

Apesar da possibilidade de instituição de um tribunal arbitral, o procedimento foi poucas vezes utilizado, tendo sido produzidos 10 laudos entre 1999 e 2005. Percebe-se, portanto, que a maioria das controvérsias é resolvida seja no âmbito do GMC, seja em negociações bilaterais. No sistema de solução de controvérsias previsto no Protocolo de Brasília, os Estados Partes do Mercosul poderiam submeter suas demandas ao tribunal arbitral ao mesmo tempo em que solicitavam a instalação de um painel na OMC- ou seja, havia previsão de duplicidade de foro (MARTINS, 2006, p. 82). Essa possibilidade, certamente, acrescentava mais um elemento de incerteza aos laudos arbitrais produzidos, já que uma decisão pode ser rediscutida em uma instância extrabloco.

Quadro 05: Laudos produzidos pelos Tribunais *Ad Hoc* (1999-2005)

Data	Partes	Assunto
28 de abril de 1999	Brasil e Argentina	Controvérsia sobre Comunicados nº37 e nº 7 do Departamento de Operações de Comércio Exterior da Secretaria de Comércio Exterior: aplicação de medidas restritivas ao comércio recíproco
27 de setembro de 1999	Brasil e Argentina	Subsídios à produção e exportação de carne de porco
10 de março de 2000	Brasil e Argentina	Aplicação de medidas de salvaguarda sobre produtos têxteis do ministro da economia e obras e serviços públicos
18 de junho de 2001	Brasil e Argentina	Aplicação de medidas antidumping contra a exportação de frangos inteiros, provenientes do Brasil (Resolução 574/2000) do Ministério da Economia da República Argentina
29 de setembro de 2001	Uruguai e Argentina	Restrições de acesso ao mercado argentino de bicicletas de origem uruguaia
09 de janeiro de 2002	Brasil e Uruguai	Proibição de importação de pneumáticos remodelados procedentes do Uruguai
19 de abril de 2002	Brasil e Argentina	Obstáculos ao ingresso dos produtos fitossanitários argentinos e o mercado brasileiro
21 de maio de 2002	Uruguai e Paraguai	Aplicação do Imposto específico interno para comercialização de cigarros
4 de abril de 2003	Argentina e Uruguai	Incompatibilidade do regime de estímulo à industrialização de lã outorgado pelo Uruguai
5 de agosto de 2005	Uruguai e Brasil	Controvérsia sobre as medidas discriminatórias e restritivas ao comércio de tabaco e produtos derivados do tabaco

Fonte: www.mercosur.int.com. Acessado em: 06/07/2013 às 16:22

Em 2002, o mecanismo de solução de controvérsias foi aprimorado, com a aprovação do Protocolo de Olivos (PO), que entrou em vigor em 2004 (Decreto legislativo 4.982/04). O PO não elimina o sistema de solução de conflitos estabelecido por meio do Protocolo de Brasília, apenas o aprimorando com a instituição de um órgão jurisdicional. Além de poder solucionar a controvérsia por meio de negociações diretas,

da CCM, do GMC e dos tribunais arbitrais, os Estados Partes têm a possibilidade de recorrer ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR)- que tem funções de instância recursal, única ou consultiva (MARTINS, 2006, p. 84).

A instituição do TPR não elimina em definitivo os tribunais *ad hoc*. Em realidade, eles só deixam de ser utilizados se as partes assim decidirem. Nesse caso, elas se submetem, em única instância, ao TPR, que produz laudos obrigatórios e não sujeitos ao recurso de revisão (PO, art. 23). O PO também possui o mérito de eliminar a duplicidade de foro, pois determina que os Estados devem eleger, de início, que sistema de controvérsias será utilizado. Martins afirma (2006, p. 89):

Uma vez iniciado um procedimento de solução de controvérsias no foro escolhido, nenhuma das partes poderá recorrer a mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos nos outros foros com relação a um mesmo objeto, ou seja, a eleição é excludente.

Como se observa no quadro abaixo, apenas três laudos foram produzidos pelo tribunal de revisão ao longo do período em análise. Isso indica que o sistema não é a via mais usual de solução de conflitos entre membros. Há duas hipóteses principais para explicar o fenômeno: a primeira é de que os Estados conseguem solucionar as controvérsias, utilizando-se das instituições mercosulinas, antes de as demandas serem efetivamente enviadas ao TPR; e a segunda é de que os Estados não resolvem suas controvérsias no interior do Mercosul. Apenas uma pesquisa de caráter quantitativo poderia determinar qual das hipóteses é embasada por evidências empíricas. Embora isso fuja ao escopo dessa dissertação, os estudos de caso tendem a corroborar a segunda hipótese.

Quadro 06: Laudos produzidos pelo Tribunal Permanente de Revisão (2004-2006)

Data	Partes	Assunto
20 de dezembro de 2005	Uruguai e Argentina	Recurso de Revisão Apresentado pela Republica Oriental do Uruguai contra o Laudo Arbitral do Tribunal Arbitral Ad Hoc datado de 25 de Outubro de 2005 na Controvérsia "Proibição de Importação de Pneumáticos Remodelados Procedentes do Uruguai"
13 de janeiro de 2006	Uruguai e Argentina	Resolve o recurso declaratório interposto pela Argentina contra o laudo arbitral sobre a controvérsia "Proibição de Importação de Pneumáticos Remodelados Procedentes do Uruguai"
06 de julho de 2006	Uruguai e Argentina	Recurso de revisão apresentado pela República Argentina contra a decisão do Tribunal Arbitral ad hoc que foi constituído para julgar a controvérsia promovida pelo Uruguai contra a Argentina sobre a questão: "Impedimentos Impostos à Livre Circulação pelas Barreiras em Território Argentino de Vias de Acesso às Pontes Internacionais General San Martin e General Artigas"

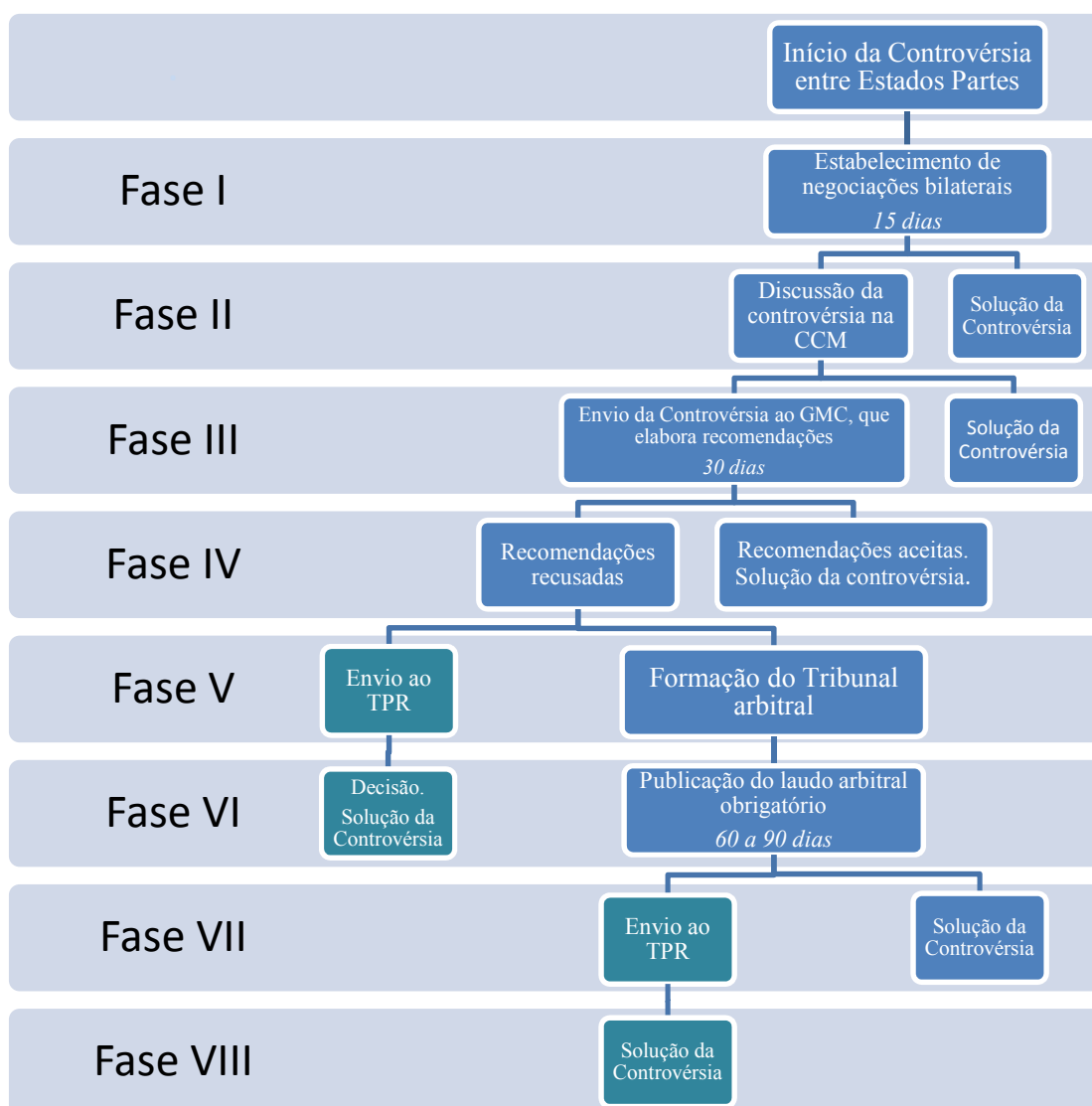
Fonte:

http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=375&site=1&channel=secretaria&seccion=5

. Elaboração da autora.

No quadro abaixo, são apresentadas as fases para a solução da controvérsia quando são respeitadas as previsões dos tratados e protocolos mercosulinos. Como já mencionado, os Estados não precisam passar por todas as etapas do processo previsto. Ainda assim, ao estabelecer qual processo deveria ser seguido para se manter de acordo com as normativas mercosulinas, pode-se determinar se as instituições do bloco são respeitadas ou desconsideradas em momentos de conflito.

Figura 09: Fases para a solução de controvérsias no Mercosul



Procedimento previsto no Protocolo de Olivos (2002)

Fonte: Decisão CMC N° 37/03. Elaboração da autora.

Conforme afirmam Taccone e Nogueira (2001), a natureza intergovernamental do Mercosul implica um caráter essencialmente político na solução de controvérsias. Em outros termos, assuntos políticos e técnicos são, em geral, discutidos da mesma maneira - ainda que com o privilégio da política em detrimento da técnica.

A interação nos órgãos decisórios ocorre *a posteriori*, após cada país ter filtrado e equacionado seus interesses domésticos, de tal maneira que cada governo chega à mesa de negociações invocando interesses particulares, que

podem ser contrários aos da união aduaneira. Afetar-se-ia, portanto, a visão estratégica, pois não há quem advogue em prol do interesse comum, ou seja, do interesse do Mercosul. (TACCONI, J. J.; NOGUEIRA, U, 2001, p. ii)

Essa visão de descrença em relação às instituições regionais, que descamba em negociações fora do bloco, ajuda a explicar a pouca utilização do órgão jurisdicional consolidado no Protocolo de Olivos. Nas próximas seções, verifica-se em que contextos o sistema de solução de controvérsias foi efetivamente utilizado.

3.3. “Aos interesses brasileiros, convirá uma Argentina dinâmica”: a repercussão da resolução 258/2001 no âmbito do Mercosul

A participação direta do Presidente da República nos assuntos regionais tornou-se mais forte e constante quando da crise argentina, evidenciada no início de 2001. Em razão da recessão no país, o mercado financeiro internacional temia que a Argentina não conseguisse sustentar a paridade entre peso e dólar (*currency board*), adotada em 1991 e garantida constitucionalmente. Se as previsões mais pessimistas naquele momento se mostrassem acertadas, o país poderia, inclusive, decretar moratória. Em março de 2001, a taxa de risco-país chegou a 10,1 pontos percentuais⁵⁴, e, nesse mesmo mês, o Presidente da Argentina, Fernando de la Rúa, apontou o economista Domingos Cavallo, grande responsável pela instituição da paridade cambial no país- como ministro da Economia. Essa nomeação foi, inicialmente, bem aceita pelos analistas de mercado⁵⁵.

O novo ministro tinha como principal desafio estabelecer uma nova arquitetura macroeconômica para a Argentina, pois o peso atrelado ao dólar diminuía a competitividade da economia e dificultava, fundamentalmente, um ajuste fiscal. A situação tendeu a se agravar com a desvalorização da moeda brasileira, em 1999, já que a mudança aumentou competitividade intrabloco dos produtos brasileiros e prejudicou

⁵⁴ O risco-país é uma medida do diferencial de juros que o governo de um país tem de pagar para conseguir colocar seus títulos de longo prazo no mercado em relação aos juros norte-americanos. Ele também funciona como uma medida da confiança do mercado na capacidade do país de honrar seus compromissos externos. Quanto maior a probabilidade de calote que o mercado atribui a esse país, maior o risco-país. Se houve um aumento de 10 pontos percentuais, o mercado acompanha esse indicador em "pontos base", multiplicando por 100 o prêmio expresso em percentual. No caso, o aumento do risco-país calculado seria de 1000 pontos. Para mais informações: <http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2001/not20010703p13556.htm>. Acessado em 03/12/2013, às 14:45.

⁵⁵ “Desafio de Cavallo é resolver questão cambial”, o Estado de S. Paulo, 21 de março de 2001.

os argentinos. Ainda no período anterior ao Plano Real, Cavallo havia sido um forte crítico ao Mercosul, considerando que o Bloco não teria a eficácia desejada. Isso causava desconfiança acerca dos rumos que a nova gestão da pasta econômica daria ao bloco regional.

Na primeira semana de sua gestão, Cavallo elaborou um pacote de reativação da economia, citando, no discurso de lançamento, a experiência do Brasil em 1999 como exemplo a ser seguido. Entre as medidas propostas, estava a de reduzir as tarifas alfandegárias para bens de capital e de consumo extra Mercosul, o que modificaria a Tarifa Externa Comum (TEC)⁵⁶, sob a alegação de que o aumento de tarifas alfandegárias, combinado com a redução para zero das alíquotas de bens de capital, era necessário para garantir novos investimentos (TACCONE; NOGUEIRA, 2001, pp. 39-40). O então subsecretário de Assuntos de Comércio do Itamaraty, embaixador José Alfredo Graça Lima, afirmou que a mudança na TEC estava prevista, mas que ela não poderia ser realizada unilateralmente pela Argentina⁵⁷. Em 21 de março de 2001, o Ministério das Relações Exteriores, o da Fazenda e o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior manifestaram-se de forma contrária às propostas do pacote relativas ao Mercosul⁵⁸. Afirmava-se na nota:

O Brasil não se opõe às medidas de natureza comercial que o governo argentino considerou necessário tomar para enfrentar a presente situação. O Brasil entende que excepcionalidades como a postulada quanto à política tarifária do Mercosul devam ser examinadas à luz dos objetivos do projeto de integração regional, dos interesses de todos os sócios e das estratégias dos governos para encontrar os caminhos que melhor respondam às circunstâncias que se apresenta. (...) O Brasil proporá oportunamente reunião do Conselho Mercado Comum para que se possa avaliar em maior profundidade as implicações das medidas argentinas para o Mercosul e o seu futuro.⁵⁹

A elaboração conjunta da nota demonstra que as soluções para as demandas argentinas foram discutidas entre ministérios e que se buscava decidir a questão na instância regional superior, o CMC - pretensão que não se efetivou na prática. A partir do novo plano, Cavallo começou a questionar a tarifa de uma série de produtos abarcados pela TEC. Já em 23 de março de 2001, o ministro da Economia, Pedro Malan, após conversa com Cavallo, decidiu aceitar a redução a zero das tarifas sobre

⁵⁶ Não foi encontrado o universo de produtos

⁵⁷ “Pacote de Cavallo ainda depende do Congresso”, o Estado de S. Paulo, 22 de março de 2001.

⁵⁸ “Brasil se opõe a queda de tarifa do Mercosul”, Folha de São Paulo, 23 de março de 2001.

⁵⁹ Nota à Imprensa nº 107 de 2001 do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2001/03/21/medidas-propostas-pela-argentina>. Acessado em 02/12/2013, às 16:12.

máquinas e o aumento do imposto de importação sobre bens de consumo⁶⁰. O ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, participou do encontro e concordou com as medidas. Ressalte-se que a exceção à TEC valeu apenas para a Argentina, o que descontentou o Uruguai⁶¹.

A redução de tarifas também provocou o descontentamento do empresariado brasileiro. Ao zerar as tarifas de bens industriais, a Argentina diminuiu consideravelmente as vantagens competitivas do Brasil. Coube ao ministro do Desenvolvimento, Alcides Tápias, negociar com Cavallo, na Argentina, a exclusão dos produtos de informática e de telecomunicação da lista de bens com tarifa zero⁶². Pouco antes da reunião, Cavallo soube que Fernando Henrique Cardoso havia cancelado uma visita a Buenos Aires, planejada para os dias 15 e 16 de abril de 2001, e isso teria garantido o êxito das reivindicações brasileiras - muito embora as razões para o adiamento da viagem do Presidente não sejam claras⁶³. A alíquota de importação para bens de informática foi estabelecida pelo Ministério da Fazenda e do Desenvolvimento. Já o Itamaraty ficou encarregado de negociar com os parceiros no Bloco⁶⁴.

No caso da TEC para bens de informática, o Presidente da República agiu de forma pontual, não tendo sido o negociador principal. Em razão da crise na Argentina, o Presidente do Banco Central, Armínio Fraga, e o ministro da Fazenda, Pedro Malan, apoiaram a redução da TEC. Para os bens de informática, ela estava fixada, na média, em 28% para os produtos finais, 15% para os intermediários e de 13% e 14% para componentes eletrônicos. A ideia do governo brasileiro, em parte motivada pelo interesse do ministro da Economia argentino, Domingos Cavallo, foi antecipar para 2001 uma redução para 16%, 11% e 2%, respectivamente.

Essa iniciativa fez com que entidades empresariais do setor eletroeletrônico, que, em geral, não dialogavam, voltassem a se reunir para tentar alterar a decisão do governo. Essas entidades foram a Abinee, das empresas que estão fora da Zona Franca de Manaus, e a Eletros, dos produtores de Manaus, que divulgaram, em conjunto com a Fiesp e o Iedi, uma dura nota de protesto. Para os defensores de uma política industrial do Brasil, o setor seria bastante prejudicado. O Presidente da República, influenciado

⁶⁰ “Brasil cede para ajudar a Argentina”, Folha de São Paulo, 24 de março de 2001.

⁶¹ “Uruguai também pretende mudar tarifa externa comum”, O Estado de S. Paulo, 24 de março de 2001.

⁶² “Cavallo recua e se derrete em elogios ao Brasil”, Folha de S. Paulo, 06 de abril de 2001.

⁶³ “Cavallo volta atrás na decisão de zerar tarifas”, O Estado de S. Paulo, 06 de abril de 2001.

⁶⁴ “Fazenda e Desenvolvimento têm acordo”, O Estado de S. Paulo, 28 de abril de 2001.

por essas demandas, resolveu não assinar o decreto para a redução da TEC no setor, que já estava em sua mesa. De acordo com o Estado de São Paulo, sobre a redução da TEC para bens de informática, “para os defensores de uma política industrial, a batalha já era dada como perdida quando o Presidente da República resolveu não assinar o decreto que estava sobre sua mesa”.⁶⁵ Foi a argumentação técnica do ministro Tápías, dos governadores do Amazonas, Amazonino Mendes, e de São Paulo, Geraldo Alckmin, que levou o Presidente a pedir novos estudos sobre a redução tarifária.

Ainda que tenha voltado atrás na redução da tarifa para bens de informática, Cavallo não cessou de questionar a importância e legitimidade do Mercosul e de provocar o governo brasileiro com declarações polêmicas. O ministro, nesse ínterim, decidiu descartar a moeda brasileira da cesta de moedas argentina, alegando que, por não ser conversível, ela estava muito suscetível a instabilidades⁶⁶. Além disso, afirmou, em discurso a empresários brasileiros, que a existência de uma TEC para o Mercosul era uma palhaçada, pois ainda era necessário desenvolver a área de livre comércio⁶⁷. Na mesma semana, o ministro da Economia argentino declarou que preferia a via bilateral na negociação de um acordo comercial com os Estados Unidos; no entanto, afirmou que, por enquanto, a Argentina negociaria por meio do Mercosul- já que essa seria a diretriz do governo⁶⁸.

Essas polêmicas entraram na pauta de discussão entre os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Fernando de la Rúa, no encontro que tiveram em Québec. Afinal, enquanto De la Rúa evidenciava seu apoio ao aprofundamento do Bloco, as primeiras declarações de Cavallo como ministro da Economia demonstravam descrédito com respeito à instituição. Fernando de la Rúa afirmou, em Québec, que a posição argentina em relação ao Mercosul não mudou, e buscou atenuar as palavras de seu ministro. Fernando Henrique Cardoso afirmou⁶⁹: “os ministros têm suas opiniões, mas conversei com o Presidente De la Rúa e estamos de acordo”. De la Rúa ratificou o compromisso: “Fica muito clara a vontade de fortalecer o Mercosul. As palavras de Cavallo foram mal interpretadas. O Brasil tem um compromisso claro com o Mercosul e meu país tem um compromisso muito forte [com o Mercosul]”.

⁶⁵ “Redução da TEC opôs ministros e exibiu dificuldades do governo”, O Estado de S. Paulo, 01 de julho de 2001.

⁶⁶ “Brasil especula contra peso, diz Cavallo”, Folha de S. Paulo, 07 de abril de 2001.

⁶⁷ “Cavallo diz que TEC do Mercosul é palhaçada”, O Estado de S. Paulo, 08 de abril de 2001.

⁶⁸ “Cavallo prefere negociar com EUA sozinho”, O Estado de S. Paulo, 20 de abril de 2001.

⁶⁹ “Argentina quer Mercosul, garante De la Rúa”, O Estado de S. Paulo, 20 de abril de 2001.

É nesse contexto que Cavallo viaja ao Brasil no início de junho, a fim de antecipar ao governo brasileiro as novas políticas econômicas que seriam adotadas pelo governo argentino. O ministro da Economia argentino compareceu a um almoço com o Presidente da República e afirmou seu compromisso com a revitalização e a reconstrução do Mercosul. Uma semana após a visita de Cavallo, o ministro das Relações Exteriores da Argentina, Adalberto Giavarini, viajou ao Brasil também para garantir apoio político às novas medidas econômicas de seu país. Em seu encontro com Lafer, ele assegurou que o Mercosul não deveria retroceder ao status de zona de livre comércio.⁷⁰ Enquanto isso, De la Rúa procurou defender o Mercosul em seu discurso no Fórum Mundial⁷¹.

A ideia de revitalização do Bloco também marcou, em Assunção, a 20ª Reunião do Conselho Mercado Comum. Na reunião, mantiveram-se os níveis de proteção à indústria de componentes eletrônicos. Além disso, o governo confirmou que o Mercosul não iria reduzir a TEC em 2,5%, reduzindo em 1% em 2002, enquanto a proposta brasileira era de redução de 0,5%⁷².

No dia 2 de julho de 2001, a Argentina adotou medidas tarifárias que favoreciam a importação de bens de informática e automóveis de países de fora do Mercosul. Isso ocorreu por meio da edição da Resolução Argentina 258/01, que eliminou a preferência tarifária aos produtos brasileiros ao instituir um fator de convergência (empalme). Por meio do ato legislativo, a Argentina determinou que se descontasse o fator de convergência, no valor de oito pontos percentuais, dos direitos de importação extrazona vigentes para bens dos setores automotivos; de informática e telecomunicações; de capital; e insumos para setores de gás e petróleo. Na prática, isso equivaleu a conceder uma vantagem considerável às importações dos países que não fazem parte do Bloco regional, pois o decreto previa a desoneração das importações extrazona mediante desconto no fator de convergência. Ao onerar as importações intrazona, a Argentina indiretamente discriminou diversos setores estratégicos brasileiros.

⁷⁰ “Brasil e Argentina acertam ponteiros do Mercosul”, O Estado de S. Paulo, 21 de maio de 2001.

⁷¹ “De la Rúa faz defesa do Mercosul em abertura do Fórum Mundial”, Folha de S. Paulo, 21 de maio de 2001

⁷² Ata 01/2001. XX Reunião do Conselho Mercado Comum. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/273/1/secretaria/estructura_institucional_del_mercosur. Acessado em 12/09/13, às 15h49min.

Isso significa que os produtos importados de terceiro países pagariam a TEC, mas receberiam um desconto correspondente à desvalorização cambial do peso que equivale à média da cotação entre o dólar e o euro de cerca de 8%. Portanto, a resolução 258/01 discriminava favoravelmente as importações argentinas provenientes de terceiros países o que implicava, em última instância, uma redução das margens de preferência para os produtos fabricados na região. De acordo com a lista publicada no Diário Oficial da Argentina, os descontos valiam para 548 produtos, dos quais 407 eram bens de informática e telecomunicações e 59, bens de capital (TACCONE; NOGUEIRA, 2001, 39-40).

O embaixador brasileiro em Buenos Aires, Sebastião do Rego Barros, estava ciente de que a Argentina iria aprovar as medidas discriminatórias e antecipou o problema ao Departamento de Integração Latino-americana, ao Departamento das Américas e à Representação do Mercosul junto à Presidência da República, conforme telegrama⁷³. Além disso, como mencionado, Cavallo realizou visita oficial ao Brasil em junho, momento no qual antecipou algumas alterações realizadas⁷⁴. Quando o regulamento foi efetivamente publicado, o embaixador considerou as medidas graves, dentre outras razões, porque:

Altera[va], unilateralmente, a proteção relativa de que gozam os produtos do Mercosul - neste caso, em função dos setores beneficiados, com particular ênfase nos produtos brasileiros. Em alguns casos, poderá eliminar integralmente a preferência dos produtos originários de países-membros diante dos produtos extrazona⁷⁵.

Desde o início, o governo brasileiro expressou insatisfação em relação à medida anunciada pela Argentina. Em comunicado à imprensa, o embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa afirmou que o governo foi surpreendido com a medida, e que ela não se referia ao que havia sido combinado com a Argentina⁷⁶.

Após a publicação da resolução 258, o Brasil anunciou a suspensão das negociações bilaterais com a Argentina sobre pontos divergentes em matéria do comércio exterior. A decisão foi tomada pelo Ministério da Fazenda, das Relações Exteriores e do Desenvolvimento como reação à recente iniciativa argentina de alterar

⁷³ Tel 1229 de Brasemb Buenos Aires para Exteriores. Mercosul. Argentina. Res. ME 258/2001. "Factor de Convergencia"

⁷⁴ Tel 1133 de Brasemb Buenos Aires para Exteriores. Brasil-Argentina. Visita do Ministro Domingos Cavallo ao Brasil. Repercussão

⁷⁵ Idem

⁷⁶ "Brasil critica nova regra argentina", O Estado de S. Paulo, 05 de julho de 2001.

conteúdo de um acordo que já estava acertado entre ambos os países. Em nota oficial emitida em 05 de junho de 2001, o Brasil indicou que sem o recuo "com urgência do governo argentino, serão aplicadas retaliações comerciais". Com a decisão brasileira, ficaram paralisadas negociações bilaterais de interesse particular da Argentina. Entre elas, a proposta para o regime automotivo do Mercosul. Além disso, ficaram suspensas as conversações sobre a TEC, principalmente itens de informática e de telecomunicações.

O Presidente da República cobrou diretamente a revogação das medidas, por meio de uma carta enviada no dia 06 de junho, uma sexta-feira⁷⁷. Ele frisou que foi surpreendido pela medida, considerando-a uma violação à essência do Mercosul. No domingo, o Presidente De la Rúa telefonou ao Presidente FHC e, apesar de essa conversa ter sido confirmada pelo porta-voz da Presidência da República, Georges Lamazière, seu conteúdo foi mantido em sigilo. Após a conversa, o Presidente FHC traçou uma estratégia de contenção de crises, buscando limitar o conflito à redução das alíquotas de importação de produtos eletrônicos e de informática. Essa mudança de estratégia foi ratificada em uma reunião no Palácio da Alvorada, iniciada na noite de nove de julho. O Presidente chamou os ministros da Fazenda, Pedro Malan, e das Relações Exteriores, Celso Lafer, para discutir o pedido de De la Rúa. No encontro, a postura acordada parece ter sido a de evitar novas críticas, a fim de impedir o aumento da instabilidade.

Durante as celebrações do Plano Real, em 12 de julho de 2001, o governo explicitou sua estratégia de ação em face da Argentina. Ficou decidido que os prejuízos causados pela resolução 258 a setores brasileiros seriam avaliados no âmbito do Mercosul. Além disso, o ministro Pedro Malan anunciou que buscaria apoio internacional para o país vizinho. Com isso, houve um claro abandono de uma estratégia de confrontação, ainda que negociações de temas comerciais continuassem suspensas.⁷⁸ Na semana seguinte, o Presidente, em entrevista, voltou a reafirmar seu apoio à recuperação argentina:

Para que a Argentina possa voltar realmente a ter o dinamismo que nos interessa e que nós queremos, para que o Mercosul não tenha empecilhos, é preciso que a Argentina resolva não só o seu problema momentâneo, mas seu

⁷⁷ "FHC exige da Argentina a revogação das medidas", O Estado de S. Paulo, 10 de julho de 2001.

⁷⁸ "Brasil deve sacrificar interesses para auxiliar países vizinhos, diz FHC". Folha de S. Paulo, 13 de julho de 2001.

problema de base: retornar condições de crescimento. E nesse sentido mesmo algumas medidas que são muito específicas e que não são muito lá conforme a natureza dos tratados, a gente pode até entender.

Na tentativa de ajudar a Argentina a superar sua crise interna, o Brasil optou por discutir a resolução 258/01 no âmbito do Mercosul, o que se coaduna com a intenção do governo brasileiro de contingenciar o conflito. Essa estratégia expressa acaba por fazer com que as discussões sejam um exemplo representativo da utilização do âmbito regional para a solução dos conflitos comerciais. Apesar de o Presidente, de início, interferir pessoalmente na solução do conflito, as negociações são transferidas para o Mercosul rapidamente. Ao mesmo tempo, os ministérios trabalharam em conjunto para a solução da questão, sem que fossem observadas maiores divergências.

Como será possível observar, a reclamação seguiu os trâmites normais da instituição regional. Inicialmente, a questão da informática foi introduzida na LI reunião da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que ocorreu em 06 de setembro de 2001. O Brasil iniciou um procedimento de consulta na CCM, pelo qual questionava a resolução 258/01 do Ministério da Economia argentino, que dificultava a importação de bens de informática, telecomunicações, bens de capital e insumos nos setores de gás e petróleo (Consulta 15/01). Em 06 de outubro de 2001, na sua LII Reunião ordinária, a CCM declarou que não havia recebido da Argentina resposta acerca da consulta realizada.

Em razão da ausência de resposta, o Brasil decidiu iniciar um procedimento de controvérsia junto ao GMC, o que inviabiliza a manutenção da consulta na CCM- de acordo com o art. 11 da Diretiva CCM nº 17/99. Na XLIV reunião ordinária do Grupo Mercado Comum, em 05 de dezembro de 2001, as delegações argentina e brasileira informaram que realizaram negociações diretas entre os dias 29 e 30 de novembro de 2001, ocasião em que a delegação brasileira ofereceu algumas soluções para a controvérsia⁷⁹. No entanto, nenhuma das soluções propostas foi aceita pela Argentina. Com isso, o GMC- a pedido da delegação argentina- decidiu manter a controvérsia sob

⁷⁹ Ata da XLIV Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum. Disponível em: www.mercosur.int. Acessado em: 05 de junho de 2013, às 19:55.

sua alçada, visto que o dissídio não havia ultrapassado o tempo máximo para sua solução⁸⁰.

Em dezembro, ocorre uma das maiores convulsões sociais da Argentina, com a decretação de estado de sítio no país, no dia 18, e a renúncia do Presidente De la Rúa. Na tentativa de reconstrução política e financeira do país, o governo que emergiu da crise- comandado por Eduardo Duhalde- privilegiou o relacionamento com o Brasil. Isso se comprova pela revogação da Resolução nº 258/01, por meio do Decreto 191/02, eliminando, assim, o fator de convergência. Com isso, a controvérsia resultou sem objeto, sendo extinta em 18 de abril de 2002, na XLV Reunião Ordinária do GMC.

Percebe-se que, quando o Presidente opta por não interferir na resolução do problema comercial, a reclamação brasileira segue os trâmites previstos pelo Protocolo de Brasília (1991) e pela Diretiva 17/99 para a solução de controvérsias. No entanto, enquanto o Presidente se fazia presente da discussão tarifária, a lide não foi apresentada ao Mercosul. Ressalte-se que existe a previsão de resolução do conflito comercial bilateralmente, sem a utilização dos órgãos do Mercosul (artigo 02, Protocolo de Brasília); no entanto, as negociações bilaterais têm prazo máximo de quinze dias, o que foi desconsiderado pelo Brasil. O Presidente delegou a decisão quando percebeu que o fortalecimento da Argentina e do Bloco deveria se sobrepôr ao interesse de determinados setores comerciais. Os prejuízos seriam, em realidade, maiores com o agravamento da crise argentina. Como sintetizou FHC, “aos interesses brasileiros convirá uma Argentina dinâmica”⁸¹.

As ações convergentes dos ministérios que atuaram na solução da crise favorece essa delegação de poder do Presidente a sua burocracia. Desde a primeira tentativa argentina de reduzir tarifas alfandegárias para bens de capital e de consumo extra Mercosul, os ministérios apresentaram posições conjuntas - como o envio de nota contrária à alteração unilateral das tarifas – e repartiram competências - a determinação da alíquota de importação para bens de informática era de competência dos Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento, ao passo que o Itamaraty foi o responsável por negociar com outros parceiros do Bloco. Como a posição dos ministérios sobre o tema

⁸⁰ Consta no artigo 06 do Protocolo de Brasília: “o procedimento descrito no presente capítulo poderá estender-se por um prazo superior a trinta (30) dias, a partir da data em que foi submetida a controvérsia à consideração do Grupo Mercado Comum”

⁸¹ “Cauteloso, FHC evita falar em rompimento”. O Estado de S. Paulo, 06 de julho de 2001.

se assemelhava, o Presidente pode optar por delegar a resolução do conflito, conduzido, assim, às instâncias regionais.

3.4. “A TEC não pode ser transformada em peneira”: o caso das salvaguardas argentinas

Apesar de estar disposto a realizar concessões em favor do parceiro fragilizado, o governo brasileiro mantinha a posição de não negociar mudanças estruturais na tarifa externa comum (TEC). Em realidade, por ela ser o pilar da integração comercial no Mercosul e por ser a base para as negociações externas do bloco, o governo brasileiro sempre foi refratário em aceitar uma alteração substancial da TEC. Essa dificuldade também perpassa um conflito entre os ministérios, que não obtinham consenso quando discutiam a questão.

No segundo semestre de 2001, a suspensão da TEC tornou-se a principal reivindicação argentina, sob a argumentação de que a política de desvalorização do Brasil tornava impossível a manutenção de acordos prévios. Em setembro de 2001⁸², Cavallo afirmou que, se o Brasil não mudasse seu sistema cambial flutuante e passasse a defender a capacidade de poupança da população, seria necessário repensar o esquema de integração. No dia seguinte, o Presidente da República do Brasil reagiu, afirmando que Cavallo havia passado dos limites. Em reunião com líderes partidários, FHC afirmou que Cavallo se excedera ao ameaçar forçar a Argentina a romper as relações com o Brasil e com o Mercosul caso o governo brasileiro mantivesse o sistema cambial flutuante⁸³. A partir do posicionamento do Presidente, o MRE enviou uma nota oficial à Argentina, reforçando a manutenção do câmbio flutuante.

Seguiram-se outras declarações do ministro, que geralmente punham em dúvida os rumos do processo integracionista. Isso fez com que os ministros tivessem de se posicionar publicamente sobre o tema. Ao ser questionado, o ministro da Fazenda, Pedro Malan, afirmou que o Mercosul poderia decidir por uma flexibilização da TEC, mas não por uma suspensão ou eliminação da tarifa, visto que ela é um dos pilares da

⁸² “Cavallo diz que Brasil desvaloriza salários”. Folha de S. Paulo, 13 de setembro de 2001.

⁸³ “Cavallo passou dos limites”. Folha de S. Paulo, 14 de setembro de 2001

união aduaneira do bloco regional. “Na prática, já mostramos essa flexibilização. Mas flexibilização não significa suspensão⁸⁴”.

Enquanto o Ministério das Relações Exteriores prezava por uma resolução de conflito caso a caso, o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Sérgio Amaral considerava possível uma suspensão temporária da TEC:

O Brasil tem um claro compromisso com o Mercosul e com a TEC. Se, por parte dos nossos parceiros, houver uma avaliação de que a TEC não corresponde aos interesses do Mercosul, não vejo problema em discutir sua suspensão temporária (...) Mas ninguém está falando em acabar com a TEC⁸⁵.

Nesse momento de dúvida em relação à postura a ser adotada, o Presidente se posicionou de forma contundente em relação à manutenção da TEC, proferindo uma célebre à época: “a TEC não pode ser transformada numa peneira⁸⁶”. O Presidente defendeu a adaptação do Brasil à realidade dos demais sócios do Mercosul, mas afirmou não concordar com a desvirtuação da proteção tarifária. Foi com essa diretriz do chefe do Executivo que o ministro da Fazenda brasileiro discutiu a questão com Domingos Cavallo, em negociação bilateral no início de outubro. Em seu relato acerca da negociação, José Botafogo Gonçalves afirma:

Teve uma reunião, um café da manhã lá no Itamaraty, o Seixas Corrêa, que era então o secretário-geral, e eu... Bambino era o embaixador em Buenos Aires— nós redigimos uma nota para discutir com o Cavallo condições para prosseguir no diálogo; mas, como pré-condição, que a Argentina não introduzisse nenhuma restrição às exportações brasileiras; e que os problemas que viessem a ocorrer poderiam ser resolvidos através de conversações bilaterais.

Matias Spektor – O Pedro Malan estava de acordo com essa nota e presente à reunião.

José Botafogo Gonçalves – O Pedro Malan estava presente, Celso Lafer estava presente. E havia outros empresários argentinos; e, além do Celso, era o Seixas Corrêa e eu do lado brasileiro. Talvez tivesse mais algum. Não me lembro. E o Cavallo deu um não total. (...) Não só ele disse que não, como ele, depois, anunciou à imprensa de que ele, se fosse necessário, ele ia criar todas as dificuldades possíveis à entrada de produtos brasileiros. (BOTAFOGO, 2010, p. 35)

Apesar da oposição de Cavallo, os ministros concordaram em preservar o Mercosul como união aduaneira, mantendo uma TEC com exceções⁸⁷. Se a tarifa fosse extinta, o Mercosul perderia a chance de prosseguir com as negociações comerciais em

⁸⁴ TEC pode ser flexibilizada, diz Mala. O Estado de S. Paulo, 02 de outubro de 2001

⁸⁵ Brasil aceita suspender a TEC, diz Amaral. O Estado de S. Paulo, 26 de setembro de 2001.

⁸⁶ “FHC defende manutenção da tarifa externa comum no Mercosul”. Folha de S. Paulo, 1º de outubro de 2001.

⁸⁷ “Malan e Cavallo tentam salvar um pouco do Mercosul”, O Estado de S. Paulo, 03 de outubro de 2001.

curso, tanto com os EUA quanto com a União Europeia. A essa coordenação de ministros, seguiu-se uma visita presidencial de De la Rúa a FHC. Na ocasião, os Presidentes anunciaram à imprensa que a TEC seria preservada⁸⁸.

Com a posição dos Presidentes consolidada, os ministros começaram a reunir-se para discutir de que maneira a TEC poderia ser flexibilizada. Três dias após a visita presidencial de De la Rúa, os ministros das Relações Exteriores, da Fazenda e do Desenvolvimento se reuniram com autoridades argentinas em São Paulo para articular politicamente a revisão da TEC. Segundo o relato de Botafogo (2010, p. 35):

Eu alertei, várias vezes, que o Brasil, o Itamaraty nunca deveria aceitar essa discussão, porque não ia dar certo, ia dar errado. Mas o Celso aceitou. Nessa altura, se não me engano o ministro de Indústria e Comércio era o Sérgio Amaral. E do Desenvolvimento. E fizeram uma reunião, para a qual eu não fui convidado, em São Paulo, e da qual resultou um texto em que o Brasil e a Argentina concordavam em discutir salvaguardas- não cambiais, discutir salvaguardas-, para fazer frente ao desequilíbrio na balança comercial.

De fato, nessa ocasião, foram acertadas salvaguardas no interior do Mercosul, concedendo-se à Argentina a possibilidade de impor tarifas sobre determinados produtos brasileiros⁸⁹. Percebem-se algumas particularidades da negociação. Concomitantemente, o Grupo Mercado Comum reunia-se em Montevideu, sem que a questão das salvaguardas fosse abordada⁹⁰. Outro ponto importante é que apenas representantes do governo brasileiro e argentino estavam presentes na reunião em São Paulo, quando, na realidade, a discussão deveria incluir representantes do Uruguai e do Paraguai. Essas constatações corroboram a hipótese de trabalho, já que, com a participação mais ativa do Presidente, as salvaguardas não foram discutidas nas instituições regionais. Além disso, os sócios menores não participaram do debate. A imposição das salvaguardas também demonstra que o Presidente da República é capaz de garantir a coesão do governo, já que os três ministros, que divergiam sobre como lidar com a TEC participaram das negociações das salvaguardas de forma unívoca.

Mesmo com a garantia de salvaguardas favoráveis à Argentina, o ministro Cavallo continuou a questionar o projeto de integração mercosulina. Ainda no final de

⁸⁸ “Brasil vai oferecer cota de exportação para Argentina”. Folha de S. Paulo, 09 de outubro de 2001.

⁸⁹ “Brasil e Argentina acertam salvaguardas no bloco”. O Estado de S. Paulo, 10 de outubro de 2001.

⁹⁰ Agenda da XLIII Reunião do Grupo Mercado Comum. Montevideu, 9 e 10 de outubro de 2001.

Disponível em: www.mercosur.int Acessado em: 09 de julho de 2001, às 17:14.

outubro, ele declarou que o modelo de associação comercial com o Brasil estava esgotado⁹¹. Sobre o incidente, Botafogo (2010, p. 36) comenta:

As negociações ainda estavam ocorrendo. Nós terminamos a reunião e tomamos conhecimento, pela televisão, das declarações do Cavallo. Que é outro insensato, completamente... Aí, eu fui lá ao Bambino e falei: “Não dá para continuar com isso. Vamos ligar para o Itamaraty.” Ligamos para o Celso, o Celso ficou alarmado, o Fernando Henrique tomou conhecimento e falou: “Então interrompa e venha, imediatamente, de volta.” E me deu instruções para anunciar que estavam rompidas as negociações, pelas declarações inaceitáveis do Cavallo.

O incidente ensejou, mais uma vez, uma resposta do Presidente da República, que afirmou ser “hora para decisões que permitam o fortalecimento do Mercosul”⁹². No mesmo dia, foi divulgado um comunicado oficial do Presidente De la Rúa, ressaltando a importância do Mercosul, fazendo com que FHC buscasse atenuar o valor das críticas e concentrar o debate em nível presidencial: “Se as declarações fossem do Presidente Fernando de la Rúa, a preocupação seria grande. Como foi de um ministro, não creio que corresponda ao pensamento efetivo do governo argentino”⁹³. Após a nota de De la Rúa, o Presidente da República autorizou a retomada de negociações comerciais com a Argentina.

Com a crise interna argentina, a questão das salvaguardas arrefeceu e a política externa brasileira voltou-se para minimizar os riscos de contágio e para auxiliar o vizinho. Já no início de janeiro de 2002, o Brasil enviou uma missão para resolver discordâncias na área comercial. Os negociadores de ambos os países acordaram que não seriam abertas novas disputas no cenário comercial e que buscariam resolver os processos em curso. Além disso, a Argentina revogou o fator de conversão que encarecia os produtos brasileiros e que estava sendo analisado no âmbito do GMC. Em fevereiro, o Presidente Fernando Henrique foi à Argentina, em visita oficial, para reafirmar seu apoio ao país⁹⁴.

Verifica-se que a reconstrução do Mercosul era de interesse pessoal do Presidente da República, caracterizando-se como um jogo de dois níveis. Se a Argentina abandonasse o bloco e o processo integracionista fosse extinto, o assunto poderia vir à tona na campanha presidencial de outubro de 2002 e prejudicar a eleição do candidato

⁹¹ “Cavallo ataca o Brasil e atinge Mercosul”. O Estado de S. Paulo, 27 de outubro de 2001.

⁹² “FHC responde a Cavallo e diz que a hora é de agir”. O Estado de S. Paulo, 28 de outubro de 2001.

⁹³ “FHC reage a Cavallo, e não quer desculpas”. O Estado de S. Paulo, 28 de outubro de 2001.

⁹⁴ “FHC vai à Argentina para reafirmar apoio ao país”. O Estado de S. Paulo, 17 de fevereiro de 2002.

governista. Por isso, foi posta em prática uma retórica integracionista protagonizada pelo Presidente, mas marcada por poucos resultados práticos. Na reunião de cúpula de julho, não houve acordos efetivos entre os Estados membros, ainda que Brasil e Argentina tenham assinado uma carta de intenções acerca de seus principais focos de conflito: comércio automotivo, déficit comercial para o Brasil e eliminação das restrições impostas pelos argentinos aos produtos brasileiros⁹⁵.

Até o encontro do Presidente argentino Eduardo Duhalde com FHC, em setembro, as burocracias ainda não haviam implementado as mudanças propostas. Em realidade, ações mais afirmativas somente foram garantidas pela reunião de trabalho entre Presidentes. Durante a visita presidencial, os Presidentes assinaram a revisão do acordo automotivo e garantiram a retomada do CCR. O acordo automotivo previa o livre comércio no setor até 2006, ao passo que o memorando de entendimento entre os bancos centrais aumentava de U\$100 mil para U\$200 mil o limite de operações no âmbito do CCR⁹⁶. No final da visita de Duhalde, os dois Presidentes assinaram uma declaração conjunta em que ratificaram a importância estratégica do Mercosul.

No caso específico, as instituições regionais foram contornadas, prevalecendo acordos bilaterais entre os Executivos do Brasil e da Argentina. O Presidente funcionou, nesse caso, como uma instância não burocrática capaz de esvaziar competências dos órgãos regionais. As discussões não foram levadas ao Conselho Mercado Comum, órgão decisório do Mercosul, mantendo-se no plano bilateral. Ademais, o Presidente conseguiu garantir o consenso entre ministérios que discordavam sobre as medidas a serem adotadas ante o pleito argentino de flexibilização da TEC. Com sua grande influência na política interna e sua credibilidade no plano externo, Cardoso conseguiu garantir um relativo consenso na burocracia nacional e viabilizar um acordo que - apesar de não ser institucionalizado - promoveu confiança entre os negociadores argentinos.

3.5. Quantas posições do Brasil na mesa de negociação? O Mecanismo de Adaptação Competitiva e as divergências interministeriais

⁹⁵ “FHC aposta em Argentina “indestrutível””. Folha de S. Paulo, 06 de julho de 2002.

⁹⁶ “Brasil e Argentina fecham acordos”. O Estado de S. Paulo, 26 de setembro de 2002.

O período que se inicia no primeiro semestre de 2003 pode ser considerado uma nova oportunidade de lançamento do projeto mercosulino:

A convergência das políticas cambiais dos países membros, a retomada do crescimento econômico na região e a posse de chefes de estado explicitamente favoráveis ao bloco criaram um clima propício aos entendimentos intra-Mercosul. A Reunião de Cúpula de Assunção em junho de 2003 evidenciou um novo grau de ambição com o projeto de integração e seus resultados representaram um esforço de retomada da agenda de negociação interna do bloco. Essa agenda, congelada pela sucessão de crises dos quatro anos anteriores, é crucial para a reconstrução do modelo de integração sobre bases críveis e sustentáveis. (TACCONI, J. J.; NOGUEIRA, U, 2004, p. 65)

Após eleito, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apoiado por uma coalização de centro-esquerda, explicitou seu interesse em conceder um papel protagônico ao Mercosul e em privilegiar o seu fortalecimento institucional. Corroborando as prioridades oficiais, sua primeira viagem como futuro chefe de Estado foi para a Argentina, o que reflete a prioridade concedida ao parceiro no Cone Sul⁹⁷. Em seu discurso no país, Lula afirmou:

Estou convencido: na agenda do Mercosul deve figurar temas políticos. Necessitamos de instruções comuns mais conscientes. É necessário dar maior solidez e eficácia à nossa secretaria administrativa. Temos também que avançar nos mecanismos de solução de controvérsias. É fundamental que os acordos a que chegamos e que venhamos a estabelecer possam ser incorporados a nossas legislações e instituições nacionais⁹⁸

Algumas condicionantes têm repercussão considerável nessa busca por revitalizar o Mercosul. De início, a Secretaria de Comércio Exterior permaneceu vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Em sua campanha eleitoral, Lula havia proposto a criação de uma nova secretaria especializada no tema, subordinada à Presidência da República. Com a manutenção da secretaria sob a alçada no MDIC, o Ministro do Desenvolvimento manteve - ao menos em tese - sua influência nas negociações comerciais internacionais. Outra questão importante foi a nomeação de Luiz Fernando Furlan para o cargo de ministro do MDIC. Com vasta experiência na iniciativa privada, Furlan foi Vice-Presidente da FIESP, e, portanto, tendia a ser favorável às demandas do empresariado nacional. Por fim, ressalta-se a criação da Subsecretaria de Assuntos da América do Sul (SAAS), subordinada hierarquicamente ao Secretário-geral de Relações Exteriores. Com isso, o Departamento de Integração Regional tornou-se subordinado à nova subsecretaria. Na prática, o

⁹⁷ “Lula diz querer Mercosul forte para negociar a Alca”. Folha de S. Paulo, 2 de dezembro de 2002.

⁹⁸ “Na Argentina, Lula prega “reconstrução” do Mercosul”. O Estado de S. Paulo, 03 de dezembro de 2002.

embaixador Clodoaldo Hugueneu limitou-se à condução de negociações da agenda externa do Mercosul e o embaixador Luiz Felipe Macedo Soares, anteriormente lotado no México, tornou-se responsável pelos assuntos internos do Mercosul⁹⁹.

Em relação à posição do recém-empossado ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, percebe-se - numa entrevista concedida no início de seu mandato - uma sensibilidade com respeito às crises econômicas dos demais Estados Partes e uma busca pela institucionalização das exceções do bloco, a fim de ajudar a superação da crise argentina:

O Estado de S. Paulo - No último semestre, as ambições em relação ao Mercosul foram diminuídas por conta da crise argentina e das eleições no Brasil. Para este ano, o cenário não se mostra mais favorável. Como o senhor planeja lidar com o Mercosul?

Celso Amorim - Seria pretensioso, no meu segundo dia no ministério, ter todas as respostas. Há um problema sério na Tarifa Externa Comum (TEC). Haverá necessidade de alguma flexibilidade nessas tarifas, por conta das crises econômicas nos países membros. Mas é preciso contar com cronogramas precisos. Não podemos ficar em um faz-de-contas, com cada sócio seguindo seu caminho. Teremos de tomar decisões políticas importantes sobre temas comerciais. Vamos manter a TEC? Vamos manter a união aduaneira? Embora não tenha discutido em profundidade com o Presidente, minha inclinação é que sim. As uniões aduaneiras ficam, consolidam-se, transformam-se em mercados comuns, em uniões. As áreas de livre comércio vêm e vão embora¹⁰⁰

Com a eleição de Néstor Kirchner para Presidente da República argentina, em 2003, uma retórica favorável à integração tornou-se mais patente. Em junho de 2003, Lula e Kirchner encontraram-se em Brasília e prometeram mais vigor ao Mercosul, defendendo a conclusão do mercado comum em 2006¹⁰¹; no entanto, esse entendimento entre os Presidentes e a retórica pró-integração não impediram que as disputas comerciais entre Argentina e Brasil se intensificassem no período subsequente. Com a perda de competitividade dos setores industriais argentinos em razão da crise, o governo Kirchner viu-se constantemente pressionado pelo empresariado, com o fim de evitar a entrada de produtos brasileiros que pudessem ser competitivos. Os empresários argentinos frequentemente requeriam aplicação de quotas ou salvaguardas contra os produtos brasileiros.

Ao mesmo tempo em que a Argentina enfrentava problemas de competitividade, Lula encontrava dificuldades para firmar a posição brasileira na Alca. Após um impasse

⁹⁹ “Itamaraty cria setor dedicado à América do Sul”. O Estado de S. Paulo, 11 de janeiro de 2003.

¹⁰⁰ “Não se pode deixar de dialogar com os EUA”. O Estado de S. Paulo, 05 de janeiro de 2003.

¹⁰¹ “Lula e Kirchner querem os países andinos no Mercosul”. Folha S. Paulo, 12 de junho de 2003.

na reunião da Alca em Trinidad e Tobago, o governo brasileiro tendeu a privilegiar as relações com os países do Cone Sul. Nesse sentido, Lula e Kirchner lançaram, em outubro de 2003, o Consenso de Buenos Aires¹⁰², um documento com 20 pontos que reitera o Mercosul como uma iniciativa que transpõe o plano comercial. Além disso, o consenso reafirma uma proposta unificada do Mercosul para a Alca.

Embora haja uma clara diferença de ênfase nos discursos do Presidente Lula e do Presidente FHC, o presente trabalho considera que, em termos de resolução de controvérsias regionais, o mesmo padrão foi mantido em ambos os governos. Apesar do tom ameno e cooperativo no encontro de presidentes, no ano de 2004, o governo argentino continuou a questionar o livre-comércio no interior do bloco regional, alegando uma invasão de produtos brasileiros na Argentina. Paradoxalmente, esse período também é marcado por uma maior convergência no desempenho macroeconômicos dos países da região.

O setor têxtil brasileiro foi um dos primeiros a sofrer com as restrições. De início, o governo argentino ameaçou a adoção de barreiras burocráticas, sob o argumento de que o mercado interno estava sendo prejudicado. O ministro da Economia da Argentina, Roberto Lavagna, chegou a anunciar a aplicação de licenças não-automáticas para a importação de têxteis brasileiros, mas empresários brasileiros e argentinos conseguiram fechar um acordo reduzindo a exportação de denim do Brasil para a Argentina em 25% com relação às vendas de 2003¹⁰³. Ainda assim, uma resolução da Argentina impôs barreiras burocráticas às exportações, o que de certa maneira foi de encontro ao entendimento do empresariado¹⁰⁴.

O maior conflito bilateral, no entanto, deu-se em razão dos eletrodomésticos brasileiros. Em julho de 2004, Lavagna anunciou a restrição de sua importação, em razão do “fluxo inaceitável de produtos importados do Brasil”.¹⁰⁵ Essa decisão foi tomada pouco antes da 26ª reunião de cúpula do Mercosul, em Puerto Iguazú. As medidas anunciadas previam, para os fabricantes brasileiros, a exigência de licenças de importação especiais não-automáticas. Apesar do anúncio, as medidas ainda dependiam

¹⁰² “Disputa comercial será pauta de Lula e Kirchner”. Folha de S. Paulo, 14 de outubro de 2003.

¹⁰³ “Indústria têxtil fecha acordo com a Argentina”. Folha de S. Paulo, 26 de janeiro de 2004.

¹⁰⁴ “Setor têxtil quer ação contra barreira argentina”. O Estado de S. Paulo, 30 de janeiro de 2004.

¹⁰⁵ “Argentina barra eletroeletrônicos brasileiros”. Folha de S. Paulo, 06 de julho de 2004.

de regulamentação, o que permitia negociações posteriores- com o governo brasileiro ou com seu empresariado. Taccone e Nogueira (2004, p. 80) afirmam:

O anúncio feito pela Argentina de que adotaria medidas unilaterais de restrição às importações de eletrodomésticos brasileiros foi a ponta de um iceberg. Outros setores, como os produtores de carne suína, frango, têxteis, calçados, automóveis e máquinas agrícolas, anunciaram igualmente a intenção de pressionar o governo argentino para obter novas concessões. Esses eventos remetem a duas conclusões. A primeira é de que a boa vontade dos Chefes de Estado não necessariamente reflete a existência de um consenso nacional suficientemente amplo para fazer frente à pressão política de lobbies setoriais.

De início, uma missão de técnicos do MDIC, chefiada pelo seu secretário-executivo Márcio Fortes de Almeida, foi a Buenos Aires dialogar com o governo argentino¹⁰⁶. Ficou acordado que as medidas aprovadas não seriam regulamentadas até haver uma negociação que envolvesse os setores privados¹⁰⁷. Nas negociações, foi decidido que a Argentina poderia impor cotas de importação para fogões e geladeiras brasileiras, no valor de 90 mil unidades cada.¹⁰⁸ Por outro lado, o Brasil negou-se a aceitar cotas em relação a máquinas de lavar, o que levou a Argentina à adoção unilateral de licenças não-automáticas.

Essas medidas demonstravam que a Argentina não havia se recuperado por completo da crise de 2001 e que o seu engajamento com o livre-comércio no interior do bloco era circunstancial. Em setembro de 2004, o ministro Lavagna participou de encontros com os ministros brasileiros da Fazenda, do Desenvolvimento, da Casa Civil e das Relações Exteriores, a fim de discutir uma política industrial conjunta e o desenrolar da “guerra das geladeiras”¹⁰⁹. Nesse momento, já havia ficado claro para o governo brasileiro que a imposição de cotas no setor de eletrodoméstico não havia se convertido em aumento de produção da indústria argentina. Em verdade, houve um desvio de comércio para países como Chile e México, o que desvirtuou o sentido das cotas. Ainda assim, o governo argentino ratificava a necessidade de instituir mecanismos formais de proteção comercial. No encontro, Lavagna apresentou três projetos de instrumentos: uma cláusula de adaptação competitiva, um mecanismo de salvaguarda e um projeto de código de boas práticas para as atividades de empresas transnacionais na região. De acordo com Taccone e Nogueira (2006, p. 55):

¹⁰⁶ “Furlan defende “diálogo” e descarta ir à OMC”. Folha de S. Paulo, 08 de julho de 2004.

¹⁰⁷ “Brasil e Argentina acertam trégua”. O Estado de S. Paulo, 09 de julho de 2004.

¹⁰⁸ “Para empresários, cota argentina é “absurda””. Folha de S. Paulo, 17 de julho de 2004.

¹⁰⁹ “Lavagna virá ao Brasil para afinar as políticas”. O Estado de S. Paulo, 06 de setembro de 2004.

As negociações desenvolvidas a partir de então tiveram caráter quase exclusivamente bilateral e se concentraram no instrumento de caráter microeconômico ou setorial. Foram precisos quase 15 meses de negociações, com troca de propostas e contrapropostas, para que Brasil e Argentina acordassem, em 1º de fevereiro de 2006, a subscrição do Protocolo Adicional ao ACE-14 "Adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada y dinámica del comercio".

Com efeito, em face das dificuldades pela qual sua indústria passava, o governo argentino começou a pressionar por alterações mais efetivas no relacionamento comercial com o Brasil e garantir, sobretudo, mecanismos permanentes para a limitação de produtos brasileiros em território argentino. Nesse momento da celeuma, verifica-se a primeira dissidência evidente entre os ministros. A Câmara de Comércio Exterior-comandada pelo Ministro do Desenvolvimento- ameaçou retaliar a Argentina, por meio da restrição às importações de trigo, arroz, vinho de mesa, alho e cebola- em contrapartida à decisão de barrar produtos brasileiros. Essa ação causou surpresa ao Itamaraty, que discordava desse tipo de postura e buscava manter o canal de diálogo com os argentinos¹¹⁰.

Apesar do dissenso, os ministérios concordavam que não se poderia aceitar a adoção de salvaguardas no bloco, visto que os problemas mais prementes poderiam ser tratados pela via da negociação bilateral. Em dezembro de 2004, Samuel Pinheiro Guimarães e Márcio Fortes se reuniram com representantes da Argentina em Buenos Aires¹¹¹ para negociar a questão, mas não chegaram a um acordo. Nesse mesmo mês, o Presidente Kirchner afirmou que iria insistir na utilização de salvaguardas¹¹².

A partir de 2005, as diferenças entre os ministros Furlan (MDIC) e Celso Amorim (MRE) emergem de maneira mais expressiva e acabam por ser fundamental para compreender a intervenção do Presidente da República no problema das salvaguardas. Em entrevista ao Estado de S. Paulo, Furlan afirmou que o Brasil não poderia “continuar pagando a conta de grupos que, dentro do Mercosul, não investem, não se modernizam e bloqueiam tudo”¹¹³. A postura do Itamaraty, nesse sentido, era consideravelmente mais conciliatória. Em maio de 2005, os chanceleres Amorim e

¹¹⁰ “Ministro surpreende-se com proposta da Camex de restringir exportações argentinas”. O Estado de S. Paulo, 15 de novembro de 2004.

¹¹¹ Argentina insistirá nas salvaguardas. O Estado de S. Paulo, 10 de dezembro de 2004.

¹¹² “Kirchner insiste em usar salvaguardas”. O Estado de S. Paulo, 18 de dezembro de 2004.

¹¹³ “Furlan ataca câmbio e meta da inflação”, O Estado de S. Paulo, 13 de janeiro de 2005; “Argentina acusa Furlan de prejudicar o Mercosul”. O Estado de S. Paulo, 16 de janeiro de 2005.

Bielsa encontraram-se no Brasil e, na oportunidade, o argentino entregou um documento com 45 pontos de conflito entre ambos os países.¹¹⁴

O Ministro da Fazenda à época, Antonio Palocci, também buscou garantir um meio termo entre a proposta argentina e o interesse brasileiro. Em junho de 2005, ele se reuniu com Lavagna na Argentina para discutir as assimetrias comerciais no âmbito do Mercosul¹¹⁵, mas não conseguiram definir os mecanismos necessários para combater o problema. Já em julho, a Argentina anunciou que iria rever sua posição acerca das salvaguardas automáticas, retirando da proposta original a ideia de um “gatilho” capaz de acionar imediatamente a barreira comercial. Com isso, a posição do governo ficou delineada da seguinte maneira: o MRE tornou-se mais favorável ao pleito argentino; o MDIC continuava a privilegiar um esquema de negociações caso a caso e o MFAZ também optava por um esquema caso a caso, mas com menos resistência do que o MDIC.

Ainda em julho, iniciaram-se as negociações que iriam constituir o Mecanismo de Adaptação competitiva, inicialmente chamado de Cláusula de Adaptação Competitiva. Considera-se de extrema relevância dos atores presentes na mesa de negociação brasileira: tão somente Itamaraty e MFAZ, sendo o MDIC apenas membro observador na reunião. Como o MDIC participara, anteriormente, das negociações de caráter comercial entre membros do Mercosul, há um indício de que a composição foi pensada no sentido de favorecer a convergência com a Argentina; no entanto, outras evidências se fazem necessárias, já que Furlan, em sendo Presidente da Camex, poderia analisar posteriormente o acordo.

As negociações do acordo ocorreram, basicamente, entre julho de 2005 e janeiro de 2006. O Brasil insistiu nas seguintes questões: ausência de automaticidade na aplicação das restrições, garantia de proteção também para o mercado brasileiro e caráter provisório da medida. Em sua essência, a cláusula de adaptação competitiva permitiria a ambos os países aplicar uma sobretaxa em determinados produtos, quando houvesse aumento considerável de suas importações, desequilíbrio na economia e robustas alterações na taxa de câmbio. No caso de dano dificilmente reparável à indústria do país, as medidas teriam caráter imediato.

¹¹⁴ “Argentina admite que incomoda”. O Estado de S. Paulo, 21 de maio de 2005.

¹¹⁵ “Palocci e Lavagna tentam acerto”. O Estado de S. Paulo, 13 de junho de 2005.

O prazo para a aprovação do acordo foi estabelecido entre os Presidentes Lula e Kirchner no dia da amizade Brasil-Argentina (30 de novembro de 2005). Em razão do curto prazo estabelecido para a realização das negociações, o MDIC considerava que seria um acordo com uma abrangência menor, a fim de impedir que a Argentina impusesse restrições unilaterais aos produtos brasileiros; no entanto, essa posição não prevaleceu. O MAC foi negociado no tempo previsto, e a Argentina conseguiu garantir a aplicação de medidas unilaterais em determinadas hipóteses.

Apesar de o documento que instituiu o MAC ter sido assinado pelo representante do MDIC, ficou evidenciado o descontentamento da equipe do ministério.¹¹⁶ Diante das críticas do empresariado nacional à assinatura do acordo, o governo convocou uma entrevista coletiva, mas apenas o chanceler Celso Amorim estava presente para defender o arranjo. A ausência do ministro Furlan evidenciou sua insatisfação com os resultados da negociação e com o prazo exíguo imposto pelos Presidentes. O MRE, por sua vez, buscou apresentar o MAC como uma negociação conjunta: "do lado de cá da mesa de negociações, não existe Itamaraty, Ministério do Desenvolvimento, da Fazenda ou da Agricultura. Existe a posição do Brasil"¹¹⁷.

O MRE também evidenciou a articulação entre Presidentes para a viabilização do acordo. Por meio de nota oficial, o ministério anunciou que os Presidentes comemoraram, em conversa telefônica, a aprovação do acordo no prazo inicialmente definido. De fato, a estipulação de um prazo para a aprovação do acordo demonstra que Lula optou por adotar a posição do Itamaraty na resolução do conflito. A estipulação de um prazo exíguo para o Mecanismo de Adaptação competitiva punha fim à ideia de negociação caso a caso proposta pelo MDIC.

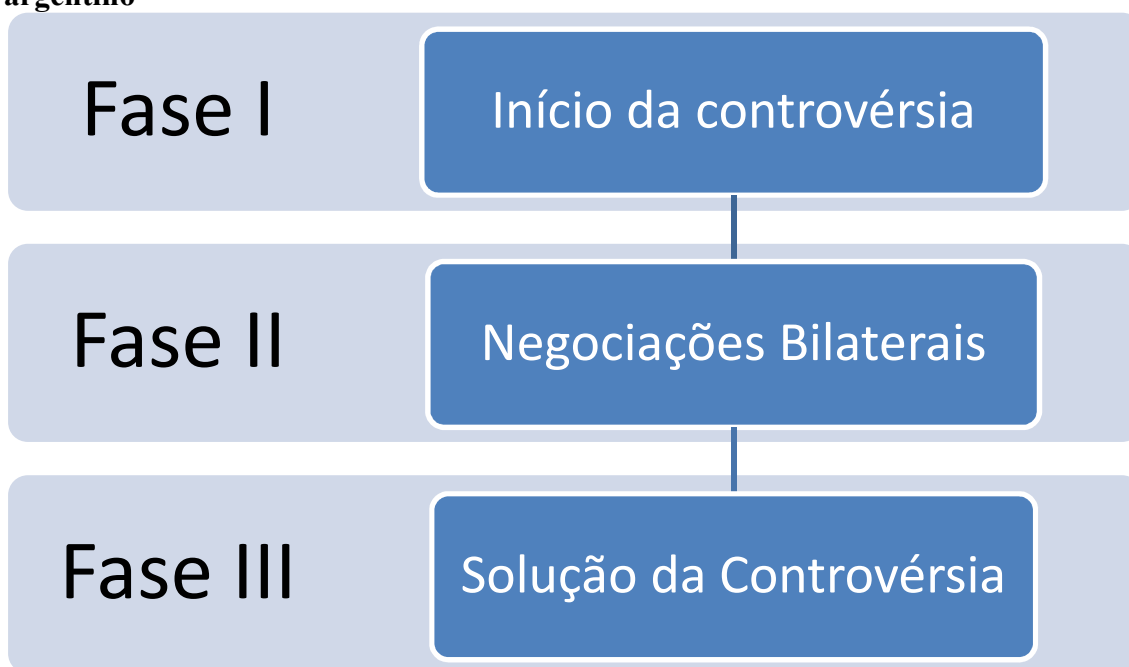
¹¹⁶ "Acordo com Argentina expõe divisões entre Furlan e Amorim". O Estado de S. Paulo, 03 de fevereiro de 2006.

¹¹⁷ "Itamaraty se defende: MAC é de todo o governo". O Estado de S. Paulo, 04 de fevereiro de 2006.

CONCLUSÃO

As soluções das controvérsias apresentadas nos estudos de caso corroboram a principal hipótese de pesquisa, a saber, a de que o Presidente da República interfere na resolução de uma crise comercial no Mercosul quando há um conflito entre seus ministérios. De início, verificou-se que os atores envolvidos favorecem negociações bilaterais em detrimento de instâncias regionais, mesmo quando ultrapassam o prazo estabelecido nos Protocolos de Brasília ou Olivos para solução de controvérsias. Em geral, privilegiam-se consensos negociados de maneira bilateral. No início do conflito sobre exportações brasileiras de bens de produção, a solução da contenda seguiu a dinâmica abaixo:

Figura 10: Solução de Controvérsias “novas medidas tarifárias do governo argentino”



Elaboração da autora

Isso, entretanto, somente permitiu um equilíbrio de curto prazo, já que, em 02 de julho de 2001, o governo argentino editou a Resolução 258/01, que favorecia a importação de bens de informática e automóveis de países de fora do Bloco Regional. Nesse momento específico, havia um considerável grau de consenso no governo de que o colapso do governo argentino seria extremamente prejudicial ao Brasil. Assim, o

Presidente da República não precisou determinar o curso de ação da política externa brasileira. Após breves ameaças de retaliação comercial, o governo brasileiro decidiu - em reunião conjunta entre Presidente, ministro da Fazenda e ministro das Relações Exteriores - sacrificar seus interesses em prol do vizinho. Percebe-se que a estratégia de sacrifício perpassa as instituições regionais do Mercosul. O governo brasileiro não desiste do pleito, apenas o transferindo para o Grupo Mercado Comum (GMC). Torna-se evidente que os órgãos regionais são menos valorizados do que as negociações extrabloco. Afinal, o que o estudo de caso demonstra é que o Brasil já estava disposto a perder certas preferências no mercado argentino. A reclamação, nesse sentido, apresenta-se como mais formal do que real.

Figura 11: Solução da controvérsia “Resolução 258/01”

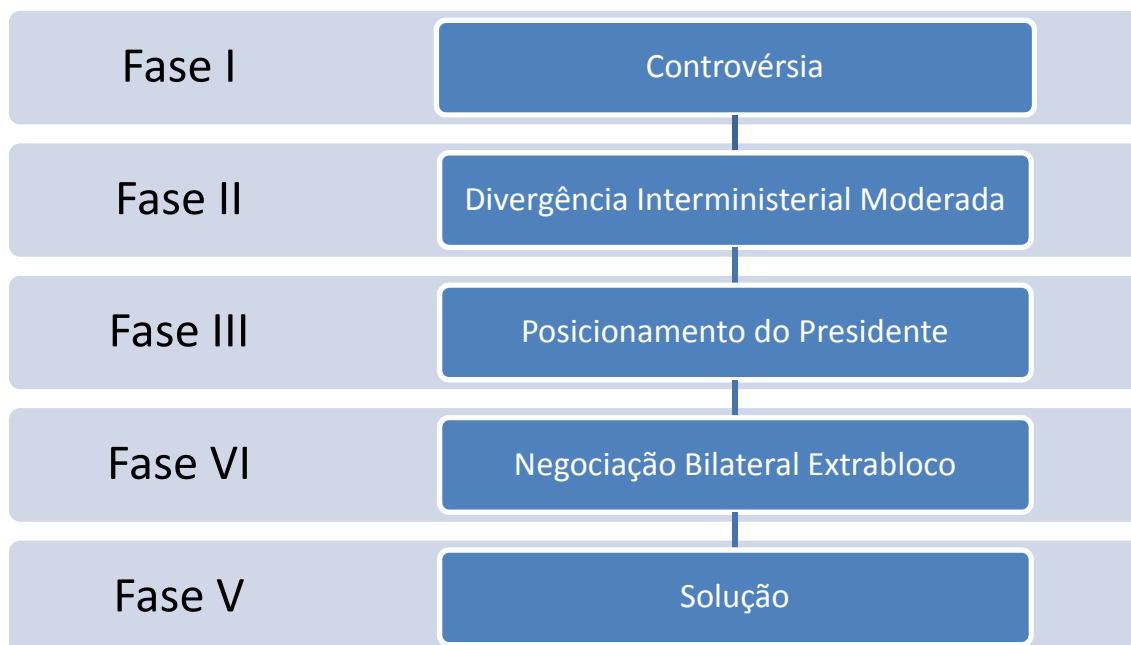


Elaboração da autora.

Procedimentos equivalentes não são verificados quando existe uma divergência interministerial, mesmo que moderada. Em relação às alterações na Tarifa Externa Comum (TEC), os ministros não estavam de acordo sobre qual deveria ser a postura adotada pelo governo brasileiro. À época, o Ministério das Relações Exteriores prezava pela resolução de conflitos caso a caso, ao passo que o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio considerava plausível uma suspensão da TEC. Já o ministro da Fazenda estava mais propenso a aceitar uma flexibilização da tarifa, em vez de sua suspensão. Nesse contexto, o Presidente interveio, a fim de estabelecer uma postura

homogênea do governo para a negociação com a Argentina. Após essa orientação, seguiram-se negociações completamente alheias ao Mercosul- mesmo tendo sido concomitantes a uma reunião do Grupo Mercado Comum em Montevideu.

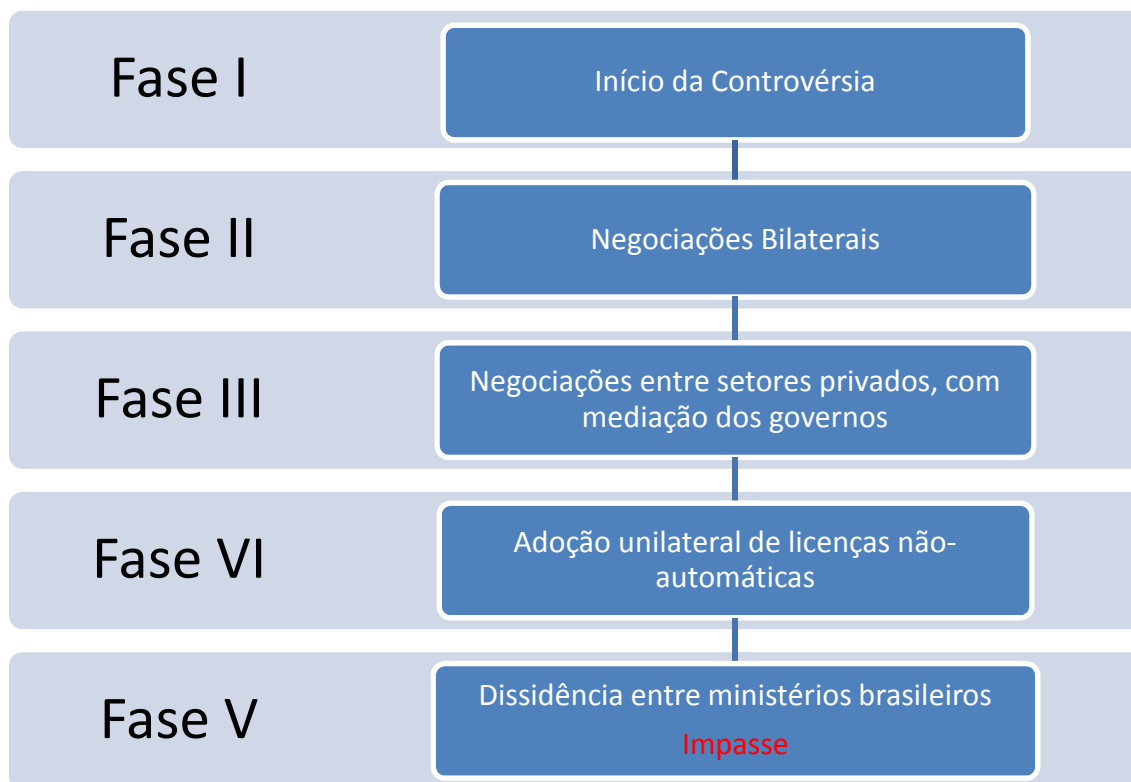
Figura 12: Solução da controvérsia “TEC e salvaguardas argentinas”



Elaboração da autora.

A importância do Presidente como guia das negociações é evidenciada quando da adoção unilateral de licenças não-automáticas pelo governo argentino- que precedeu a negociação do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC). Sem nenhuma interferência do chefe do Executivo, acabou por vigorar um impasse entre os ministérios sobre como agir. Afinal, a Câmara de Comércio Exterior- presidida pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio- ameaçou retaliações à Argentina, sem que o Itamaraty concordasse com essa postura. O governo brasileiro acabou por ficar sem reação quando, por fim, a Argentina anunciou a adoção de licenças não-automáticas para determinados produtos do vizinho.

Figura 13: Solução da controvérsia “licenças não-automáticas”



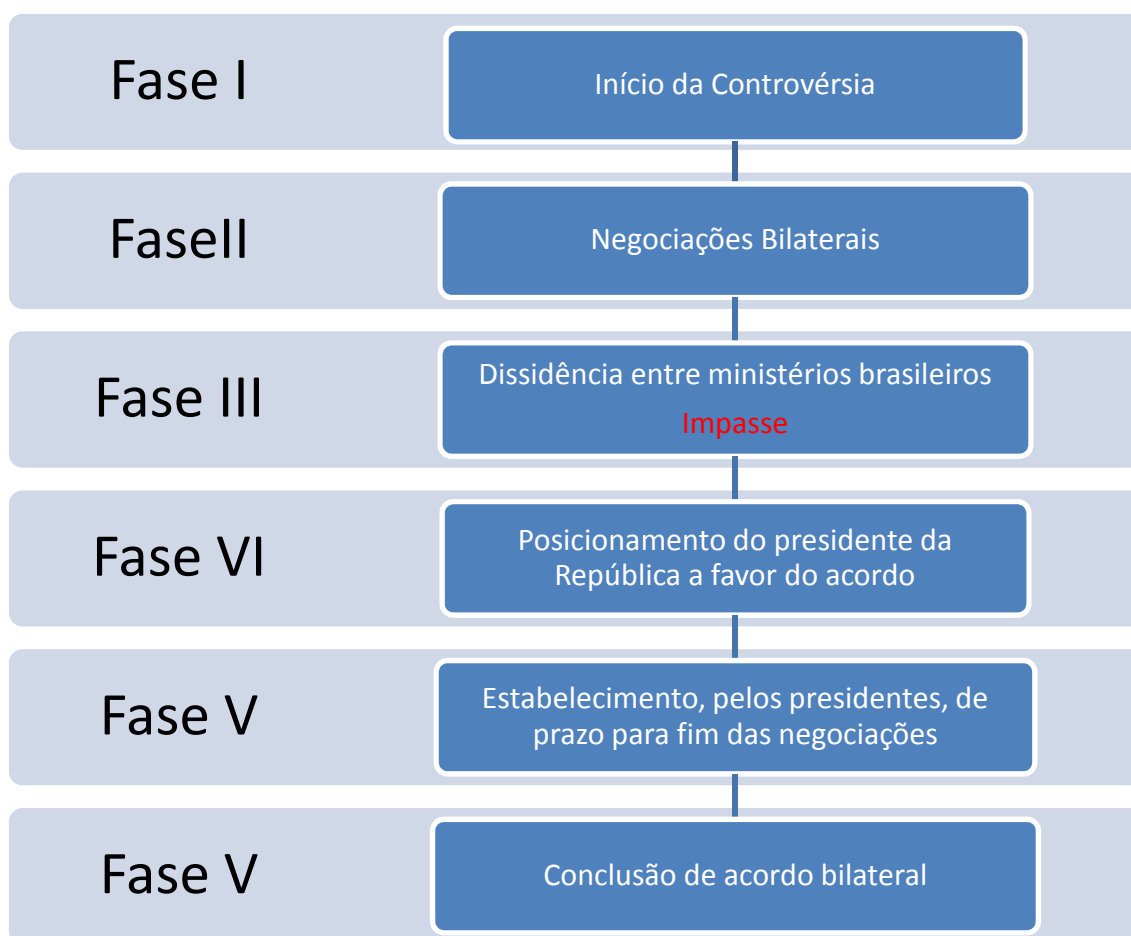
Elaboração da autora.

Com a escalada das reclamações argentinas e a manutenção do impasse, o Presidente da República teve de posicionar-se. Nas primeiras reuniões para negociar o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), somente MFAZ e Itamaraty, que eram mais sensíveis ao pleito argentino, estavam autorizados a negociar. Além disso, os Presidentes Lula e Kirchner, no dia da amizade Brasil-Argentina- estabeleceram o prazo para a aprovação do acordo comercial. Nesse contexto, o MAC foi negociado no tempo previsto, e a Argentina conseguiu garantir a aplicação de medidas unilaterais em determinadas hipóteses. O MRE evidenciou a articulação dos Presidentes por meio de nota oficial, mencionando que, numa conversa telefônica, ambos comemoraram sua aprovação.

Não somente as instituições do Bloco Regional foram desconsideradas como a atuação do Presidente não garantiu a institucionalização do MAC. O acordo foi protocolado na ALADI, firmando-se como 34º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº14 (ACE 14). Sua vigência deve ser simultânea e

somente tem início quando os países comunicarem à ALADI a internalização do Protocolo em seus respectivos ordenamentos jurídicos domésticos. Até o presente momento, o Brasil não internalizou o instrumento, ao passo que a Argentina indicou a seguinte legislação de internação à ALADI: Nota EMSUR-S. G. No. 134/08 de 10/10/2008 - Decreto N° 415/91 (CR/di 2792) ¹¹⁸.

Figura 14: Aprovação do Mecanismo de Adaptação Competitiva



Elaboração da autora.

Deve-se considerar que, em nenhum dos casos apresentados, o prazo de 15 dias para o fim das negociações bilaterais foi respeitado. Ainda assim, apenas a discussão sobre a resolução 258/01 foi levada aos órgãos regionais- contexto em que o Brasil

¹¹⁸ Informação disponível em <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/02b75f399e1d0845032574e1006d18bc/48edcff892fab69c0325714e004ab54c?OpenDocument>. Acessado em 02/01/2014, às 15:21.

estava mais disposto a ceder ao parceiro argentino. Os casos, com efeito, corroboram a hipótese de que a atuação do Presidente- mesmo quando moderada- estimula uma resolução do conflito fora do bloco regional. Além disso, a utilização da diplomacia presidencial é mais comum e mais intensa quando os ministérios competentes para lidar com os temas comerciais no Mercosul não conseguem chegar a um acordo. Quando o impasse é grave o suficiente para chegar em seu gabinete, o Presidente age.

Considerando as conclusões do presente trabalho, faz-se necessário delinear possíveis agendas de pesquisa. A discussão apresentada insere-se num cenário de mudança da política externa desde a redemocratização. Em verdade, seu tradicional insulamento no corpo diplomático é ameaçado tanto pela inclusão de atores internos (Presidente, outros ministérios e opinião pública) quanto pela participação em um Bloco regional que demanda decisões conjuntas para avançar. A crise do Mercosul é considerada um cenário no qual se percebe influência maior do Presidente na temática da integração regional em detrimento ao isolamento burocrático tradicional. Assim, entender com maior profundidade a superação dos conflitos apontados pode influenciar a análise da formulação de política externa em outros contextos.

É importante, para tanto, que o caso de estudos seja compreendido como complementar a uma agenda de pesquisa mais ampla, a saber, a inflexão observada na política externa brasileira a partir do final da década de 1980. Um maior número de estudos de caso sobre o tema pode facilitar uma análise geral do fenômeno, fundamentando as conclusões realizadas e servindo de teste à teoria. Assim, o estudo de caso é um recorte que auxilia na análise do conjunto e, por tal razão, esse último não é desconsiderado ao longo da pesquisa. Novos estudos de caso sobre a atuação do Presidente e de ministérios que tradicionalmente não atuam na política externa brasileira precisam ser conduzidos.

No presente trabalho, vigorou uma preocupação em testar uma hipótese mais abrangente por meio do estudo de caso e em aprofundar a análise de como as decisões são tomadas em termos de política externa. Essas temáticas acabam por adquirir maior importância no atual momento histórico, em que o Brasil busca projetar-se de forma mais assertiva e autônoma na cena internacional. Enfrentar essa agenda de pesquisa torna-se, então, uma necessidade premente da literatura científica nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham; ZELIKOZ, Phillip. **Essence of decision: explaining the Cuban missile**. Nova Iorque: Longman, 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001)**. Uma avaliação política a partir do Brasil. Buenos Aires: INTAL-BID, 2002.

_____. Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 160-177, 2010.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio A. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo: UNESP, 2007.

BARROS, Alexandre de C. A formulação e a implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph (orgs). **A América Latina e a Política Mundial**. São Paulo: Editora Convívio, 1986.

BENDOR, Jonathan; HAMMOND, Thomas. Rethinking Allison's Models. **The American Political Science Review**, Vol. 86, No. 2 (Jun., 1992), pp. 301-322

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Case Study Methods. In: REUS-SMIT, C.; SNIDAL, D. E. **The Oxford Handbook of International Relations**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008. p. 499-517.

BURNS, Bradford. Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy. **Journal of Inter-American Studies**, v. 9, n. 2, 1967.

CASON, Jeffrey. POWER. Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula. **Conferência do GIGA - German Institute of Global and Area Studies**, Hamburgo, dezembro 2006.

CEPAL. Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. Disponível em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4377/P4377.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Acessado em 13/12/2013, às 17:00

CERVO, Amado. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008, 297 p.

CHEIBUB, Zairo B. **Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ, 1984.

_____. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em. **Dados**, v. 28, n. 1, 1985.

DANESE, Sergio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

_____. Dois ensaios sobre diplomacia presidencial. In: DANESE, S. **A Escola da Liderança**. Rio de Janeiro: Record, 2009. p. 217-244.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1982, 128 p.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.* 51 (2): 80-97 [2008]

FARIAS, Rogério de Souza. O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa. Brasília: Dissertação de Mestrado, UnB, 2007.

FIGUEIRA, Ariane R. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. São Paulo: Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 2009.

_____. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, 2010.

FIGUEIREDO, Argelina. e LIMONGI, Fernando. (2001) **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

_____. (2000) Presidential power, legislative organization and party behavior in Brazil. **Comparative Politics**, 32 (2): 151-170.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São PAULO, Martins Fontes, 1989.

GONÇALVES, José Botafogo. José Botafogo Gonçalves (depoimento, 2008). Rio de Janeiro, CPDOC, 2010. 39 p.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. **The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005. 413 p.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, p. 3-21, 1990.

HERMANN, Margaret. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. **International Studies Review**, v. Special Issue, p. 47-81, 2001.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, p. 361-387.

HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. **Explaining and understanding international relations**. Oxford: Clarendon, 1991. 226 p

HOLZHACKER, Denilde O. (2006). Atitudes e percepções das elites e da população sobre a política externa brasileira nos anos 90. Tese de Doutorado, USP, FFLCH, DCP.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, p. 1-30, 2005.

KRASNER, Stephen D. (1982), "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Organization* 36, 2: 185-205.

LAFER, Celso. Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future. **Daedalus**, 2000. 207-238.

LIJPHART, Arendt. Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3 (Sep., 1971), pp. 682-693. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1955513> Acessado em 25/12/2013, às 16:32.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, vol. 1, nº 2, 1994, pp 27-46.

_____. Instituições democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, julho/dezembro 2000.

_____; SANTOS, Fabiano. 2001. O Congresso e a política exterior. *Lua Nova*, São Paulo, n. 52, p. 121-150.

LINZ, Juan. The perils of presidentialism. **The Journal of Democracy**, 1 (1): 51-69.

_____. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, julho/dezembro, 2000, pp. 265-303

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In: LAURSEN, F. (. **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. Londres: Ashgate, 2003.

MELO, Marcus André. Controle do Poder Executivo e presidencialismo de coalizão. *Caderno Aslegis*, 40, mai/ago, 2010.

_____. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 63, Feb. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000100003&lng=en&nrm=iso>. access on 24 Mar. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092007000100003>.

MEARSHEIMER, John. "The false promise of international Institutions". **International Security**, vol. 19, nº 3, pp- 05-49.

MORAVCSIK, Andrew. "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", in P. B. Evans *et alii*, **Double-edge Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics**. Los Angeles/Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 3-42.

MOURA, Cristina P. **O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007

OLIVEIRA, Amâncio. ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, Vol. 19, n. 1, 2010.

PINHEIRO, Leticia. **Foreign policy decision-making under the Geisel government: the president, the military and the foreign ministry**. Londres: Tese (Doutorado) - London School of Economics and Political Science, 1994.

_____. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004, 81 p. (Série: Descobrimos o Brasil).

_____; MILANI, Carlos Roberto S. (orgs) **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 352 p.

PRETO, Alessandra F. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa**. São Paulo: Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 2006.

PUNTIGLIANO, Andrés R. Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 51 (1): 28-52 [2008].

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Vol. 42, No. 3. (Summer, 1988), pp. 427-460.

RAMANZINI, Haroldo. **Processo decisório de Política externa e coalizões internacionais: as posições do Brasil na OMC**. Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009, 152 p.

SARAIVA, Miriam G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. especial, p. 151-168, 2010.

_____; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 44, n. 2, dez. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-

73292001000200007&lng=pt&nrm=iso>.

Acessado

em 15 dez. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292001000200007>.

SARTORI, Giovanni. Comparing and Miscomparing. **Journal of Theoretical Politics** 3(3): 243-257 (1991)

SHUGART, Matthew. CAREY, John. (1992) **Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics**. Nova Iorque: Cambridge University Press

SINGER, J. David. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, Vol. 14, No. 1, *The International System: Theoretical Essays*. (Oct., 1961), pp. 77-92.

SMITH, Steve. HADFIELD, Amelia. DUNNE, Tim. (eds.) **Foreign policy: theories, actors, cases**. Oxford: University Press, 2008, 442 p.

TACCONI, Juan J.; NOGUEIRA, Uziel. **Informe Mercosul (2000-2001)**. Buenos Aires, BID-Intal, 2001, 92p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal>.

_____. **Informe Mercosul (2001-2002)**. Buenos Aires, BID-Intal, 2003, 168p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal>.

_____. **Informe Mercosul (2003-2004)**. Buenos Aires, BID-Intal, 2004, 132p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal>.

_____. **Informe Mercosul (2004-2005)**. Buenos Aires, BID-Intal, 2006, 140p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal>.

_____. **Informe Mercosul (2005-2006)**. Buenos Aires, BID-Intal, 2007, 164p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal>.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: Escolha racional no campo da Política Comparada**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

VEDOVELLI, Paula E. **Continuidade e Mudança na História Intelectual Diplomática Brasileira: uma análise da construção da tradição**. Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado) - PUC-Rio, 2010. 185 p.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VIEIRA, M. A. M. C. Idéias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 23, nº 2, julho/dezembro 2001, pp. 245-293.

VIZENTINI, Paulo F. De FHC a Lula – Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 381-397, 2005.

WEBER, Max. **Economía y sociedad**. México: Fondo de Cultura, 1984.

WALTZ, Kenneth. (1979) **Theory of International Politics**. Califórnia: Addison-Wesley Publishing Company, 251 p.

WIGHT, Colin (2006) **Agents, Structures and International Relations** – Politics as Ontology. Cambridge: Cambridge University Press, 340 p.